

# EL CAMINO DEL CAMBIO

AVANCES Y TROPIEZOS DE LA PAZ,  
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA



Segundo año del gobierno de Gustavo Petro  
y Francia Márquez

# EL CAMINO DEL CAMBIO

Avances y tropiezos de la paz,  
los derechos humanos y la democracia

Segundo año del gobierno de Gustavo Petro  
y Francia Márquez



## **EL CAMINO DEL CAMBIO**

### **AVANCES Y TROPIEZOS DE LA PAZ, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA.**

#### **Segundo año del Gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez**

*Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)*

Calle 54 No. 10-81 Cuarto Piso – Bogotá D.C.

plataformaco@gmail.com

*Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU)*

Diagonal 40A No. 14- 66, Tercer Piso – Bogotá, D.C.

coeuropa@coeuropa.org.co

*Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)*

Carrera 15A Bis No. 45-37 Bogotá D.C.

alianza@coljuristas.org

Bogotá, octubre de 2024

#### **Coordinación general**

Natalia Díaz Chavez– *Secretaría operativa – PCDHDD*

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla – *Secretaría Técnica PCDHDD – Viva la Ciudadanía*

#### **Comité académico**

Alberto Yepes Palacio. *Observatorio de Derechos Humanos y DIH – CCEEU*

Arlen Amanda Chinchilla Cogollo. *Asociación Minga – CCEEU*

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla. *Viva la Ciudadanía – PCDHDD*

Camila Zuluaga. *Comisión Colombiana de Juristas – Alianza*

Claudia Campo Cisneros. *Asociación Minga – CCEEU*

Daniela Rodríguez – *Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CCEEU*

Diana Salcedo López . *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad - LIMPAL Colombia - CCEEU*

Eric Bejarano – *Cooperante internacional AGIAMONDO - Coordinación Regional del Pacífico Colombiano PCDHDD*

Javier Marín. *Asociación Minga – CCEEU*

Jomary Ortegón. *Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” – Cajar - PCDHDD*

Juan David Romero. *Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” – Cajar - PCDHDD*

María Paula Tovar - *Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CCEEU*

Miguel Francisco Contreras. *Corporación Compromiso – PCDHDD*

Natalia Díaz Chávez. *Equipo de Secretaría Operativa – PCDHDD*

Pilar Castillo. *Asociación Minga – CCEEU*

Soraya Gutiérrez Argüello. *Colectivo de Abogados y Abogadas “José Alvear Restrepo” – Cajar - CCEEU*

Wilson Castañeda Castro. *Caribe Afirmativo – Alianza*

#### **Autorías**

Javier Giraldo Moreno, S.J., David Martínez, Héctor Moncayo, Mauricio Hernando Torres Tovar, Sandra Muñoz y Víctor Ramírez. Así como Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro de la Costa Pacífica del Cauca, Mesa Territorial de Garantías en Putumayo y Programa Somos Defensores.

#### **Edición**

Hernán Darío Correa

Agradecimientos por sus aportes a Karen Sofía Zambrano Delgado y Karol Ximena Espitia Montaña

#### **Diseño, diagramación e impresión**

Ediciones Ántropos Ltda.

ISBN: 978-958-6750-89-9

La publicación de este informe se hizo gracias al apoyo financiero de Misereor, obra episcopal de la Iglesia Católica Alemana para la Cooperación al Desarrollo, Agiamondo; Ziviler Friedensdienst - Servicio Civil para la Paz - Construyendo Futuro.

Esta publicación es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de las Plataformas de Derechos Humanos. No refleja, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Preámbulo</b> .....	7
Una paz cada vez más esquiva <i>Javier Giraldo Moreno S.J.</i> .....	7
<b>La política social</b>	
El Plan de Desarrollo: un compromiso explícito y propositivo <i>Héctor León Moncayo</i> .....	11
Pobreza, desigualdad y reorganización de la protección social <i>David Martínez</i> .....	19
Situación del derecho a la salud en Colombia: Más obstáculos que avances <i>Mauricio Hernando Torres Tovar</i> .....	33
Los derechos de las mujeres: Entre el feminicidio y el retraso en la política de género del acuerdo de paz .....	39
Los derechos de las personas LGBTIQ+: Contrastes y contradicciones .....	43
Impacto de las políticas gubernamentales en los derechos del pueblo afrocolombiano .....	47
Derecho al agua: voluntad de cambio y demora en atender las causas de los problemas de reconocimiento. ....	51
Crisis climática, transición energética y extractivismo: El gran reto de la adaptación, la diversificación y la participación .....	57
<b>El derecho a la vida</b>	
La propuesta de paz total, con rezagos y atrasos, aún podría tener avances .....	63
Situación de las personas defensoras de Derechos Humanos .....	73
Las disputas por el control de la seguridad de las comunidades y los territorios .....	79
<b>Las regiones urgen el cambio</b>	
La niñez y la juventud rezagada del Cauca: Entre los grupos armados y la ineficiencia del Estado .....	89
Situación de DDHH en la región de la Costa Pacífica colombiana .....	95
La participación en la creación de garantías para liderar los derechos y la paz en Putumayo .....	99

La Región Caribe: territorios de tensiones .....	103
El derecho ancestral étnico sobre la Isla Gorgona en el gobierno del cambio del presidente Gustavo Petro .....	109
Los sueños migratorios y las sombras de la explotación. Crónica del Tapón del Darién .....	113
<b>Los otros poderes del Estado, los derechos humanos y el cambio</b>	
La nueva Fiscal General de la Nación: Entre desafíos y expectativas .....	117
Balance Congreso de la República. Febrero de 2023 – enero de 2024 .....	121
El bloqueo de las reformas ante las Cortes y la politización del poder judicial .....	127
Incumplimiento en la reparación integral para las víctimas del conflicto armado .....	139
El sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición en tiempos del cambio .....	145
<b>Conclusiones</b>	
Un informe revelador pero optimista a pesar de todo .....	155
<b>A manera de colofón</b>	
Los Movimientos sociales y los derechos humanos .....	161
<b>Recomendaciones</b>	
Análisis de las recomendaciones al estado colombiano formuladas por la sociedad civil en el informe “Laberintos del cambio” .....	167
Nuevas Recomendaciones .....	173
<b>Siglas</b> .....	177

# PRESENTACIÓN

**E**ste Informe sobre el segundo año de gobierno, parte de la constatación del potente giro de las propuestas políticas de protección y defensa de los derechos humanos que ha impulsado el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez; y al mismo tiempo, de lo contradictorio de la dramática situación de estos derechos en el país durante los últimos dos años.

El Informe anterior, titulado “EL LABERINTO DEL CAMBIO. Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos”, tomó como punto de partida las tensiones heredadas de los anteriores períodos presidenciales (“una deuda social acumulada”, y las “narrativas y realidades sobre las políticas de derechos humanos”), las cuales signaron la realidad que aquí se describe con base en una combinación de información y de elementos de análisis de la actual situación nacional, cada vez más compleja e intrincada a causa de las lógicas perversas de la oposición política y social al gobierno, cuyos términos ya empezaban el año anterior a aflorar desde las estructuras históricas objetos de las propuestas de cambio.

En este libro se presentan cuatro secciones de ensayos priorizadas y ordenadas a partir de esa enorme tensión, a saber: La política social; El derecho a la vida; Las regiones urgen un cambio; y Los otros poderes del Estado, los derechos humanos y el cambio; seguidos de un artículo analítico sobre las conclusiones

que arrojan los informes sectoriales, y de un capítulo con Recomendaciones. Al final, a manera de colofón, se presenta un texto sobre los movimientos sociales y los derechos humanos.

En la primera sección, referida a la política social, se incluyen dos ensayos iniciales sobre las aspiraciones estratégicas del Plan de Desarrollo, configurado más en la lógica de una plataforma de protección y defensa de los derechos humanos, antes que en la del desarrollo como tal, eje de los Planes de los gobiernos anteriores desde que este instrumento de planeación se instituyó hace más de medio siglo; y la lucha contra la pobreza, de notorios avances durante el segundo año de gobierno. Seguidos de ensayos sobre el derecho a la salud, cuya reforma ha ocupado gran parte del escenario del debate nacional, y por ello titulado “más obstáculos que avances”; los derechos de las mujeres, y de la población LGBTIQ+; el impacto de las políticas gubernamentales en el Pueblo Afrocolombiano; el derecho al agua y un análisis sobre la crisis climática, la transición energética y el extractivismo.

En la segunda parte, sobre el derecho a la vida, se revisa la propuesta de paz total, con sus rezagos, atrasos y posibles avances; la situación de las personas defensoras de derechos humanos; y las disputas por el control de la seguridad de las comunidades y los territorios.

La tercera parte, referida a las regiones, incluye artículos sobre la niñez y la juventud



rezagada del Cauca en medio de las acciones de los grupos armados y la ineficiencia del Estado; la situación de los derechos humanos en la región de la costa Pacífica colombiana; la participación en la creación de garantías para liderar los derechos y la paz; las tensiones territoriales en la Región Caribe; el derecho ancestral étnico sobre la Isla Gorgona; y una crónica sobre el Tapón del Darién subtitulada “Los sueños migratorios y las sombras de la explotación”.

Y la cuarta sección, Los otros poderes del Estado, los derechos humanos y el cambio, está centrada en cuatro aspectos de ese tema crucial en el presente y el futuro de los derechos humanos en el país: Los desafíos y expectativas en torno a la gestión de la nueva Fiscal General de la Nación; el Balance de la gestión legislativa del Congreso de la República; una revisión sobre los actos adversos de la Cortes Constitucional y del Consejo de Estado ante las acciones de reforma y atención a las emergencias sociales, que van más allá de lo estrictamente jurídico y se han proyectado con evidente politización; el estado de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado; y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición en tiempos del cambio.

De modo general, una primera conclusión del balance de este segundo año de Gobierno es el de la vigencia de una férrea oposición a sus políticas protectoras de los derechos humanos, por parte de un amplio sector dominante del establecimiento, que se resiste a renunciar a sus históricos privilegios, y procura la continuidad de la violencia como forma de mantener sus designios de acumulación económica y ejercicio autoritario y excluyente del poder político.

Lo cual se correlaciona con otro aspecto que resulta decisivo en el panorama del estado de dichos derechos: la situación nacional se hace más compleja e intrincada por efecto de las actuales dinámicas mundiales que determinan y se expresan directamente en el

país, especialmente en el curso de los conflictos armados y en los dilemas del desarrollo nacional, como podrá verse en lo contemplado en los ensayos sobre la paz, y sobre el cambio climático y los retos de la transición energética. Ello se suma a los nudos históricos de la dominación en el régimen político nacional, cuyos factores de combinación de violencia y desarrollo se han complementado con el conjunto de prejuicios del neoliberalismo que limitan el necesario intervencionismo del Estado, ahora imbricados con el despliegue político y cultural de la discriminación, el clasismo y el odio a la pobreza como dimensiones centrales de las resistencias al cambio.

Todo ello, como se podrá ver en estos ensayos, impone la continuidad de la incertidumbre en torno a lo anunciado en el epígrafe del anterior informe: “Noche y laberinto quizás estén hechos de la misma materia; en la noche veremos claro, y en el laberinto encontraremos la ruta”.

Quizás allí se encuentre el sentido profundo de este informe, revelador de esos problemas y obstáculos, pero optimista a pesar de todo, en tanto mantiene la esperanza como principio del cambio, dentro de los consistentes pasos que ha dado el país durante el segundo año de gobierno. Se trata de dos hechos históricos difícilmente controvertibles: primero, las agendas de las políticas públicas por primera vez están siendo impuestas en el debate político nacional en torno a los derechos humanos, e impulsadas por una izquierda en proceso de renovación lento pero evidente; y segundo, los profundos cambios sociales que se empezaron a expresar a partir del estallido social de hace algunos años, tales como los notables relevos generacionales en las élites políticas nacionales, y de modo especial en las de la izquierda y de los movimientos sociales; y los innegables avances nacionales en torno a la verdad de la enorme tragedia violatoria de los derechos humanos, acaecida en el país durante los años anteriores.

**El editor**



# PREÁMBULO

## UNA PAZ CADA VEZ MÁS ESQUIVA

Javier Giraldo Moreno, S.J.

**E**n los largos períodos de violencia que hemos vivido en Colombia, la violación de los derechos humanos fundamentales ha tratado de imbricarse en los desarrollos del conflicto político armado. Particularmente las últimas cuatro décadas se han caracterizado por la sucesión de negociaciones y acuerdos de paz que no han aportado nada a la paz y que revelan al menos tres fallas protuberantes que bloquean cualquier logro de paz: 1. no tocar en absoluto las raíces de la violencia; 2. someter a los desmovilizados a persecución y exterminio; 3. reciclar rápidamente las modalidades del conflicto.

El actual gobierno del Pacto Histórico parece haber comprendido la inutilidad de los acuerdos de paz que colmaron los últimos cuarenta años, centrados en negociaciones que miraban a la entrega de armas de una u otra organización insurgente como forma de integrarse a una sociedad y Estado muchas veces más corruptos y violentos que los que habían inspirado su alzamiento en armas años o décadas atrás. Pero tal descubrimiento está también ligado a la transformación de muchas insurgencias modeladas por la base económica progresiva y avasallante del narcotráfico, el cual fue absorbiendo y sustituyendo los objetivos políticos. *Estas comprobaciones había que examinarlas también a la luz de algunos principios que inspiraban a sectores in-*

*tegrantes del Pacto*, el más importante de los cuales era la ilegitimidad e invalidez ética de enfrentar las violencias insurgentes con violencias supuestamente legales que trataban de aplastar las anteriores con despliegue de competencia en barbarie y crueldad. La duda sobre si era válido y efectivo apagar los incendios con gasolina rondaba en las conciencias de los políticos del Pacto que trataban de diseñar una alternativa a la búsqueda de la paz.

La propuesta de la Paz Total tuvo aciertos básicos, al comprender que el conflicto armado en las últimas décadas había ido trascendiendo la insurgencia política y tenía raíces en las estructuras económicas y políticas en que había degenerado el Estado. El llamado a mesas de diálogo en lugar de bombardeos y masacres, buscando acuerdos que abrieran salidas de consenso y tocaran la economía y la participación, produjo una primera reacción eufórica, la cual, sin embargo, destapó dimensiones imprevistas de difíciles abordajes; pero simultáneamente incentivó la oposición de las élites que han usufructuado ampliamente la corrupción y los esquemas de violencia estatal que habían consolidado durante su vigencia.

Para nadie es un secreto que en todo este contexto muchas formas de violencia han aumentado escandalosamente. El exterminio de líderes sociales de base se ha desbordado, mucho más cuando ha recurrido a cubrir-





se con la estrategia del anonimato total como forma de protección a los victimarios, lo cual asegura más que nunca su impunidad absoluta. La proliferación de disidencias armadas que disputan las rutas de la droga, ha permitido comprobar que allí se amparan el paramilitarismo y sectores de la fuerza armada estatal que siempre habían simpatizado con el enriquecimiento a través de la guerra.

En medio de todo este caos preocupan ciertas políticas del actual gobierno, que se

muestra impotente para limpiar el Estado de quienes, durante muchas décadas, y con el apoyo de potencias extranjeras, consolidaron una violencia de barbarie contra un “enemigo interno” que no es otro que los sectores sociales excluidos y victimizados durante siglos. Preocupa que los chantajes armados de las élites fueren el retorno a competencias de violencia entre el Estado y las formas extra-estatales de poder.

*Mayo de 2024*



A black and white illustration of a vast, hilly landscape. The scene is dominated by rolling hills and a winding road that leads towards a bridge in the distance. The bridge has a distinctive pattern of circular openings. In the foreground, there are several utility poles and a small structure, possibly a house or a shed. The overall atmosphere is serene and expansive.

# LA POLÍTICA SOCIAL



# EL PLAN DE DESARROLLO: UN COMPROMISO EXPLÍCITO Y PROPOSITIVO

*Héctor León Moncayo P.*

**S**in duda, en Colombia no hay antecedente alguno de un Plan Nacional de Desarrollo que haya sido elaborado, categórica y explícitamente, a partir de un enfoque de Derechos Humanos. Particularmente de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DHESCA). Y eso es lo que encontramos en el Plan 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Un rasgo que merece ser destacado, aunque signifique, en cierta forma, el abandono de aquello que, durante muchos años y ríos de literatura académica, parecía ser su razón de ser, es decir, una estrategia de política económica encaminada a conseguir “el desarrollo” (Furtado, 1969).

Ahora bien, este abandono no es el producto de una radical actitud contestataria (Escobar, 2012); en realidad ya venía sucediendo desde la imposición de la política neoliberal a finales del siglo pasado.<sup>1</sup> Los Planes, desde entonces, no han sido otra cosa que la justi-

.....

1- Al simplismo neoliberal trató de responderse con el “neo-institucionalismo”, pero el esfuerzo se extravió y murió en los pasillos de la academia, convertido en una prédica de la “libertad económica” (Burgos, 2007). Tomó el relevo el discurso de la “competitividad” a través del “libre comercio”, y después de la crisis mundial en 2009 entró en bancarrota el “pensamiento único”, y se abrieron las puertas de la época Post-neoliberal; pero en Colombia este pensamiento conserva todavía la fuerza de un prejuicio.

ficación de un cierto ordenamiento de las inversiones públicas previstas (Plan plurianual). Por eso la discusión que se da en el Congreso versa casi exclusivamente sobre la repartición sectorial y territorial, y sobre todo según grupos de interés, del presupuesto público en los siguientes cuatro años.<sup>2</sup>

## Un intento de resignificación de la planeación

Pero ¿qué significa en este Plan un enfoque de Derechos Humanos y por qué sí es una novedad? Basta examinar su estructura y la lógica de sus razonamientos para advertir el viraje respecto a la metodología convencional. No se trata simplemente de un reconocimiento de obligaciones positivas (de hacer) por parte del Estado cuyo enunciado sería ya un avan-

.....

2- Cuando hablamos del Plan, nos referimos en realidad a tres documentos: 1) Colombia: Potencia mundial de la vida. Bases del PND 2022-2026. 2) Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: “Por la cual se expide el PND”, y 3) Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026. Téngase en cuenta que en el articulado de la Ley se disponen las normas y adecuaciones institucionales que en primera instancia permitirían materializar las políticas del Plan. Es lo que habilita al ejecutivo para proceder, y no siempre - por insuficiencia o por divergencia - coincide con el original. En las evaluaciones es importante tener en cuenta este paso “intermedio”.



ce:<sup>3</sup> Los derechos humanos constituyen aquí el principio de ordenamiento y priorización; las políticas planteadas se fundamentan y justifican en su realización, la cual se convierte así en la verdadera razón de ser del Plan. El crecimiento económico es apenas un objetivo de segundo orden.

Ahora bien, en cierta medida la capacidad de un Estado para el cumplimiento de sus compromisos depende de la estrategia económica, ya que la mayor parte de la negación de los derechos económicos y sociales es de naturaleza histórica y proviene mucho más de la estructura social, y por tanto de la distribución desigual del ingreso y la riqueza, que de acciones u omisiones específicas del Estado (Mejía, 2011): Su obligación consiste en lograr la plena efectividad de los derechos (Comisión Internacional de Juristas, 2015). Sin embargo, para este Plan parece no existir un problema, un “obstáculo” para el desarrollo: más bien se trata de reorientarlo. En la expresión “Desarrollo Sostenible” el énfasis se coloca en la sostenibilidad, a pesar de que lo esperado sería una estrategia encaminada a cambiar el modelo de desarrollo (el patrón de acumulación).<sup>4</sup> Es aquí donde, si fueran otros los propósitos de esta nota, debería ubicarse la crítica del Plan.

.....

- 3- Como se sabe, desde la mirada liberal, que en los últimos años ha vuelto a tomar fuerza (Argentina), sólo son fundamentales aquellos derechos “de libertad” que implican obligaciones negativas (de omisión) por parte del Estado (los Civiles y Políticos). Desde el punto de vista del Derecho Internacional, en cambio, todos los Derechos son complejos e imponen a la vez obligaciones negativas y positivas (Pisarello, G., 2003)
- 4- Es claro que el lineamiento básico – Ordenamiento del territorio alrededor del agua – puede considerarse a la vez como una estrategia. Sobre todo, porque está íntimamente ligado con una propuesta de reforma agraria en buena parte retomada del Acuerdo de Paz. En ese sentido el objetivo de justicia ambiental es al mismo tiempo un proyecto de reestructuración productiva (recuperación de la agricultura) que supone, entre otras cosas, un replanteamiento de la relación campo-ciudad. No obstante, esta dimensión no aparece argumentada.

## Integralidad de los Derechos

El Plan ordena y sintetiza sus propósitos en varios ejes llamados las “Cinco Transformaciones”.<sup>5</sup> No obstante, acorde con el horizonte que se ha fijado (los Derechos Humanos), el grueso de las políticas se concentra en la justicia social, que ocupa casi sesenta páginas del segundo eje, a las que habría que añadir otras tantas dedicadas a los “actores diferenciales para el cambio” (dimensión transversal), más las diez del eje Derecho humano a la alimentación. Incluso, el primer eje (ordenamiento del territorio) tiene obviamente un propósito ambiental pero no ignora su impacto social; y lo mismo se puede decir del quinto eje, cuyo énfasis está en el avance social de las regiones retrasadas.

Es pues evidente la centralidad de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Dos aspectos merecen ser resaltados adicionalmente. De un lado, la amplia participación de la sociedad civil, no sólo a través del Consejo Nacional de Planeación sino mediante una extensa y concurrenda consulta a través de “diálogos territoriales” (51 subregiones); y de otro, la inclusión, como un capítulo extenso, especialmente destacado, de lo que llama “Actores diferenciales para el cambio”, entre los cuales, en primer lugar, las mujeres. Es decir, que aquí se toma como punto de partida la diversidad: pueblos y comunidades étnicas; jóvenes; niños, niñas y adolescentes; campesinado; personas con discapacidad; comunidad LGBTIQ+. A la centralidad debe añadirse entonces la abundancia de la oferta, en cierto modo la exhaustividad, lo cual sugiere la inquietud de si será éste un buen planteamiento.

.....

- 5- 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; 2. Seguridad humana y justicia social; 3. Derecho humano a la alimentación; 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática; 5. Convergencia regional. Como ejes transversales: Paz total, Actores diferenciales para el cambio, Estabilidad macroeconómica, Política exterior con enfoque de género.



Como es obvio, resulta imposible, en esta breve nota, realizar un examen detenido de las innumerables disposiciones que aparecen en el articulado de la Ley como concreción de los lineamientos. Se puede anotar, eso sí, como impresión general, que, en muchos casos o faltan detalles procedimentales o se traslada a una futura ley o reglamentación el mandato establecido (Escuela de Gobierno. Universidad de los Andes, 2023), especialmente en relación con el Sistema Nacional de Cuidado, donde aparece responsabilizado el Ministerio de Igualdad y Equidad, el cual, como se sabe, sólo recientemente ha entrado en funcionamiento. Es claro que, en salud, régimen de pensiones, derechos laborales y educación, entre otros, el Gobierno decidió presentar proyectos específicos de ley; es más, da la impresión de que, en los hechos, el Plan desemboca o se concentra precisamente por su enfoque de derechos humanos, en las tentativas de reformas sociales. En tal sentido, el resultado en el Congreso ha sido hasta ahora lamentable. Muchos proyectos han sido rechazados, pero incluso en las leyes que fueron aprobadas, el texto, después de concesiones y componendas, ha resultado muy distante de las expectativas originales. Así, el Gobierno no ha dudado en correr el riesgo de atarse las manos: téngase en cuenta que la ofensiva de la oposición incluso en el terreno jurídico ha sido implacable y hasta inescrupulosa.<sup>6</sup>

.....

- 6- La propia Ley del Plan, después de aprobada, ha sido sometida a un intenso bombardeo. Casi medio centenar de demandas de inconstitucionalidad contra artículos específicos fueron presentadas ante la Corte Constitucional. La gran mayoría, por fortuna, ya han sido resueltas. Una de ellas, “por vicios” en el trámite de la Conciliación entre las dos Cámaras, alcanzó a suscitar fastidiosos tropiezos. Según concepto de la Procuradora General, el informe de las comisiones accidentales de conciliación no fue publicado en la Gaceta del Congreso un día antes de que se surtiera su discusión y aprobación en la plenaria del Senado, con lo cual se caerían al menos 41 artículos. Considerando que se trató de una dificultad operativa, la Corte simplemente ordenó al Senado que subsanara el error mediante nueva votación. De todas maneras, no se descarta que, a esta altura, todavía se sigan declarando inconstitucionales algunos artículos.

## Evaluación según las metas

En suma, ante la falta de concreción en las políticas, quizá por la abundancia de objetivos, el Plan se expone a ser juzgado simplemente por el grado de cumplimiento de las metas. Y no son pocas. Las llamadas de Primer Nivel con sus respectivos indicadores pasan de sesenta, y las de Segundo Nivel suman 171. Es un terreno cenagoso. La definición de las metas siempre será discutible (coherencia con el propósito y la política), ya sea que las construya ad hoc quien hace la evaluación, o que se propongan en el propio Plan. El problema consiste aquí en que los indicadores presentados pueden considerarse simultáneamente excesivos o insuficientes, exagerados o poco ambiciosos, según sea el examen de pertinencia (Maldonado, 2023).

De todas maneras, en términos cuantitativos siempre se podrá mostrar un avance, en especial si, como se verá más adelante, buena parte del esfuerzo gubernamental reposa sobre el sistema de subsidios y transferencias monetarias. Recientemente, el gobierno dio a conocer el balance anual del PND (Ley 152 de 1994) correspondiente a 2023 (DNP, 2024). Allí se declara, en síntesis, que en tal año el PND cumplió un 75,27 % de sus metas anuales, y avanzó en el 33,66 % de la meta cuatrienio. Como es lógico, el avance ha de ser desigual, según componentes, ya que se trata del seguimiento físico a las metas de las cinco transformaciones que lo componen, más lo conseguido en cuanto a los “actores diferenciales” y la estabilidad macroeconómica.

Por ejemplo,

“en cuanto al acceso de oportunidades laborales para las personas jóvenes, durante 2023 se lograron las colocaciones de 491.715 jóvenes a través del servicio público de empleo, cifra que representa un cumplimiento del 19,76 p. p. de la meta de la vigencia (410.588 colocaciones) y un avance en el cuatrienio del 25,01 % (1.965.939 colocaciones)” (DNP, 2024, Pág. 98).



En el mismo sentido:

“durante 2023, se logró la colocación de 518.928 mujeres a través del servicio público de empleo, representando un cumplimiento de más del 34,67 p. p. de la meta de la vigencia (385.342 colocaciones) y un avance del 28,3 % en el cuatrienio (1.833.932 colocaciones)” (DNP, 2024 Pág. 89).

En el balance se incluyen además los principales resultados de las evaluaciones aplicadas durante el año,<sup>7</sup> y un análisis de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) al PND.<sup>8</sup>

Habría entonces que examinar cada ítem no sólo para verificar lo registrado teniendo en cuenta si se podía haber hecho más, sino también para valorar de modo cualitativo si, en efecto, se está atendiendo la necesidad expresada por la comunidad.

## Territorialidad esquivada

Por definición, si las abrazaderas son el ordenamiento del territorio (eje 1) y la convergencia regional (eje 5), el Plan ha de tener necesariamente un enfoque territorial. Buscará, en consecuencia, incidir sobre dinámicas claramente geo-referenciadas, transformando las relaciones que conforman el ordenamiento. Todo esto se encuentra sustentado en el texto de las Bases del Plan. No obstante, si bien la política (y la inversión) pública desde la nación y el nivel central es determinante, existe un margen de autonomía de los Departamentos y de los Municipios que no puede

.....

- 7- La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP ejecuta la agenda anual de evaluaciones de las políticas públicas priorizadas por el Gobierno y las direcciones técnicas del DNP (Sinergia, 2024).
- 8- “Este año, gracias a la apuesta territorial y los nuevos desarrollos en la plataforma Sinergia, se podrá visualizar en los indicadores, que así lo permiten, información de avance en el nivel territorial sobre las metas del PND” (DNP, 2024, Introducción, pág. 14).

ser transgredido, lo cual forma parte del ordenamiento Constitucional y Legal, pero sobre todo de esa compleja estructura de relaciones de poder que existe en diferentes escalas. Quiere decir, entonces, que las acciones serán siempre cuestión de negociaciones entre grupos de poder sociales, económicos y políticos; las cuales generalmente no están exentas de elementos de corrupción.

En materia de planeación esto se encuentra regulado, como se sabe, en la Ley 388 de 1997 donde se definen las competencias de los diferentes niveles territoriales y se establece un criterio de concurrencia.<sup>9</sup> En esta oportunidad el Gobierno se atrevió a introducir algunas reformas en dicha Ley, encaminadas a garantizar la aplicación de la nueva orientación alrededor del agua, particularmente en el Artículo Número 10, en el cual se redefinen los “determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia”, estableciendo seis niveles respecto de los cuales,

“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía” (Ley 2294, 2023. Pág. 23).

Es por eso que, a diferencia de la implementación de los objetivos directamente relacionados con los Derechos Humanos, en la

.....

- 9- “A la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales”.



cual normalmente se prescriben unas políticas, unas acciones y unos gastos, en este caso se trata primordialmente de disposiciones normativas y si se quiere disciplinarias, particularmente en materia ambiental. Cabe aquí una pregunta crucial: ¿Quién ejecuta el Plan de Desarrollo? ¿De dónde sale la fuerza para implementarlo? Seguramente no basta la Ley del Plan. No queda tampoco a cargo del Departamento de Planeación. Depende entonces de las diferentes entidades de la Rama ejecutiva, a nivel Nacional, pero también Departamental y Municipal, y probablemente también de las territorialidades étnicas.

Adicionalmente el Plan prevé la conformación de un “Sistema de Administración del Territorio –SAT” (procesos y acuerdos de colaboración), que en lo fundamental se basa en un mandato de coordinación, y en la recomendación de avanzar en esquemas asociativos territoriales y otras conformaciones regionales. Este Sistema, que todavía no se ha formalizado, es en realidad un mecanismo de buena voluntad política que obviamente depende de las correlaciones de fuerza. A finales del año pasado el DNP publicó un documento de lineamientos para el ordenamiento territorial, dirigido a los mandatarios territoriales, enfatizando las estrategias, acciones, programas y proyectos que se pueden emprender a partir de las prioridades identificadas en los diálogos regionales vinculantes (DNP-SisPT, 2023). Sin embargo, como allí se dice, se trata solamente de propuestas. Un poco después, como documento adicional, publicó, con el mismo sentido de propuestas, un conjunto de orientaciones para la incorporación de la política de Paz en la formulación de los POT (DNP-SisPT, 2023a). Según comentarios informales de los funcionarios, ninguno de los dos parece haber tenido una completa acogida, pero no se dispone aún de un balance cuantitativo al respecto.

La capacidad de injerencia del Gobierno Nacional en la administración de conjunto del territorio Nacional sólo puede apoyarse, entonces, en dos mecanismos efectivos: de un lado la asignación de importantes inversiones en pro-

yectos estratégicos, y de otro el apoyo o asistencia a las entidades territoriales de menor fuerza económica y política.<sup>10</sup> Como ilustración, obsérvese que en el balance anual de resultados se destaca principalmente lo siguiente:

“En 2023 se brindó acompañamiento técnico a 36 entidades territoriales en sus procesos de revisión y/o implementación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en alguna de las etapas requeridas para revisión del instrumento, fuera ésta el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación, la formulación y la implementación. Lo anterior representó un sobrecumplimiento de la meta 2023 (35 entidades) en 2,86 p. p. y se avanzó en un 18 % de la meta cuatrienio (200 entidades)” (DNP, 2024 Pág. 18).

## La evaluación a través del gasto público

Suele acudir a las cifras detalladas del gasto público para juzgar si efectivamente lo que se hace guarda coherencia con lo que se propone (¿o se promete?) cosa que, pareciendo de sentido común, es en cierto modo equivocada, pues parte de la idea de que todo debe materializarse en “obras” y que éstas son más importantes cuanto mayor sea la inversión. El presupuesto de gastos refleja la ponderación y jerarquía que el Gobierno le atribuye a cada uno de sus objetivos, obviamente con los límites que le impone la financiación, asunto en el cual cumple con creces el mandato de la Constitución Política que ordena privilegiar el gasto social. Aquí es necesario tener en cuenta algunos montos preestablecidos por ley, siendo los principales las Transferencias del Sistema General de Participación (SGP), y el Servicio de la Deuda. Por ejemplo, para 2024, en un presupuesto de gastos de \$ 502.6 billones

10- Con el fin de incrementar las capacidades de los gobiernos locales para la toma de decisiones en planificación territorial, durante 2023 se creó el Sistema de Planeación Territorial (SisPT). Se busca apoyar soluciones en la reducción de brechas sociales, económicas y ambientales.





(hoy, ya ajustado, supera los \$ 503 billones) las transferencias suman \$ 235.8 billones.<sup>11</sup> Lo cual quiere decir que, descontando el servicio de la deuda, para inversión solamente queda el 19,9%. En todo caso, el gobierno ha ajustado su catálogo programático a la priorización en cada uno de los ejes de transformación (Plan plurianual de Inversiones).<sup>12</sup>

Esto significa que el Plan es en un todo coherente con su orientación. Sin embargo, a propósito del Gasto Social cabe volver sobre el asunto controversial que se mencionó al principio. Si se le ha restado fuerza al propósito de las reformas estructurales (la transformación de las fuentes de la distribución primaria del ingreso) la acción del Estado queda entonces bastante limitada al uso de un sistema de transferencias y subsidios hacia los más pobres y desprotegidos. Entre el reformismo y el asistencialismo es en este último, al parecer, en donde se ha puesto el énfasis.

Finalmente, en términos de evaluación, una mirada sobre la ejecución del gasto, que es donde aparecen las decisiones y prioridades fácticas, en la cual vale la pena señalar la principal tensión: la que existe entre las propuestas de corto, y las de mediano y largo plazo, o sea, en los proyectos de inversión, entre los efectistas y los estratégicos. Un plan se caracteriza verdaderamente por los segundos; son los que le dan cuerpo al “país deseado”. Pues bien, el Gobierno, en el diseño del Plan, priorizó los grandes proyectos estratégicos; pero, como se sabe, por razones de política práctica tienden a imponerse los proyectos de corto plazo y efectistas. Y ese termina siendo el criterio de la evaluación.

.....

- 11- A propósito de la satisfacción de los derechos económicos y sociales obsérvese que la mayor parte de este gasto se hace a través del SGP y por tanto depende de los gobiernos territoriales.
- 12- Basta recordar la lista de los llamados Programas Sociales Estratégicos: Renta ciudadana y Sistema de Transferencias (Incluye Colombia Mayor y Jóvenes en acción); Universidad en Tu Territorio; Plan Nacional de Espacios Educativos. Programa de Alimentación

Una crítica muy común se refiere a que la ejecución fue insatisfactoria durante el año pasado.<sup>13</sup> Desde luego, en esta situación se combinan varios factores: restricciones legales, incapacidad técnica de los funcionarios, exigencias de la conveniencia política, etc. Más importante aún resulta la innegable crisis fiscal. Ante el crecimiento, probablemente normal, de los gastos de funcionamiento e inversión, la verdad es que los recaudos, a la fecha, han aumentado muy poco en comparación con el mismo periodo del año anterior. Mientras tanto apremian los compromisos relativos al servicio de la deuda pública. Esto tiene que ver, naturalmente, con el pobre desempeño económico del país, pero también con la pérdida de cuantiosos recursos que se habían presupuestado, como resultado de las decisiones de la Corte Constitucional (deducibilidad de las Regalías) y con la imposibilidad de hacer realidad algunos ingresos adicionales que se había previsto. En todo caso, al llegar a este punto, ya nos alejamos de la valoración del Plan Nacional de Desarrollo para caer en un juicio sobre la gestión del gobierno, lo cual escapa a nuestro propósito.

## Referencias

Comisión Internacional de Juristas (2015). *Jus-ticiabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito nacional-Guía para profesionales*. No. 8. Ginebra, Suiza

- Escolar; Caminos comunitarios; Subsidios eléctricos y gas.
- 13- Pero es ya aceptable: al finalizar abril de 2024 registraba (obligaciones sobre apropiaciones) un 24,1% del Presupuesto General de la Nación (PGN), superior en más de tres puntos al registrado en el mismo mes de 2023 y en 0,7 al promedio del periodo 2000-2023 (23,4%). (Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2024).



- Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal (2024). “Acumulado a Abril Informe de ejecución del Presupuesto General de la Nación”. Consultado en: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)
- DNP (2024). “Balance de Resultados 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”. [https://sinergia.dnp.gov.co/seguimiento/Paginas/Balance\\_de\\_Resultados.aspx](https://sinergia.dnp.gov.co/seguimiento/Paginas/Balance_de_Resultados.aspx)
- . <https://sinergia20app.dnp.gov.co/evaluaciones>
- DNP- SisPT (2023). “Orientaciones de ordenamiento territorial para formulación de los planes de desarrollo territoriales”.
- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Ordenamiento%20Territorial.pdf>
- . (2023a). Orientaciones de paz para formulación de los planes de desarrollo territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Paz.pdf>
- Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes (2023 ) especial para El Espectador Recuperado de:
- <https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/investigaciones/PND/Texto%20original%20PND%20.pdf>
- Escobar, A (2012). *Una minga para el post-desarrollo: lugar medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Bogotá, Colombia: Ed. Desde Abajo
- Furtado, C. (1969). *Teoría y Política del Desarrollo Económico*. México, Siglo XXI Editores.
- Ley 2294 (2023). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026
- Maldonado, A. (6 febrero, 2023). “Por sus metas los conoceréis: en el Plan de Desarrollo de Petro las metas en favor de los trabajadores son mínimas, insuficientes e imprecisas”. *Revista Sur*. Recuperado de: <https://www.sur.org.co/por-sus-metas-los-conoceréis-en-el-plan-de-desarrollo-de-petro-las-metas-en-favor-de-los-trabajadores-son-minimas-insuficientes-e-imprecisas/>
- Mejía, J (2011). *La exigibilidad de los DESC en el ámbito convencional de la ONU*. Tegucigalpa, Honduras, Editorial Casa San Ignacio.
- PCDHDD, CCEEU, Alianza, Colombia. *Laberintos del cambio. Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos*. Bogotá, septiembre de 2023.
- Pisarello, G (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como un derecho exigible*. Barcelona, Editorial Icaria





# POBREZA, DESIGUALDAD Y REORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

David Martínez

*Las personas en situación de pobreza se enfrentan a una discriminación sistémica en sociedades que siguen estando profundamente segregadas por la riqueza: esto exige remedios sistémicos para superar las divisiones heredadas.*

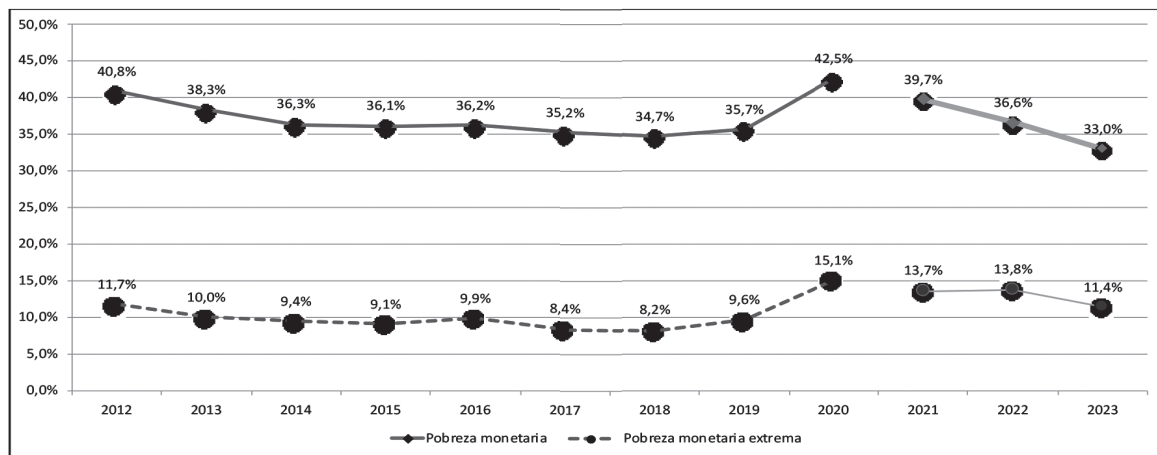
Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (ONU, 2021).

**D**urante el segundo año de gobierno disminuyeron todos los índices de pobreza y desigualdad que se habían afincado en el país durante las últimas décadas, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en los dos desafíos principales de la sociedad colombiana, los cuales continúan. Durante la

década pasada, las tasas de pobreza y pobreza extrema de Colombia fueron las segundas más altas de los países suramericanos y México (Cepalstat, 2024), y su coeficiente de Gini fue el octavo más alto del mundo (PNUD, 2023).<sup>14</sup>

Los índices de pobreza monetaria disminuyeron durante los dos primeros decenios del siglo XXI. No obstante, las cifras provisionales

Gráfica 1  
Evolución reciente de índices de pobreza y desigualdad  
2012-2020 | 2021-2023



Fuente de los datos: DANE. Nota: Las líneas se interrumpen porque los datos no son comparables (véase nota al pie 3).

14- Entre 2010 y 2019, las tasas más altas de pobreza extrema fueron las de Bolivia. Desde 2015, las estadísticas de la Cepal no incluyen a Venezuela. Y en cuanto a la desigualdad, Eduardo Lora calculó

que, entre 2010 y 2019, el promedio del Gini de Colombia fue 0.519, mientras que el global fue 0.361 (PNUD, 2023: 13, con base en estimaciones del Banco Mundial para 154 países).



indican que su ritmo de reducción se estancó entre 2015 y 2019.<sup>15</sup> El índice de pobreza multidimensional disminuyó continuamente desde 2012, excepto en 2018 y 2020 (Dane, 2024a: 7), y la desigualdad (índice de Gini) se redujo entre 2015 y 2017, pero aumentó en una proporción casi idéntica durante los dos últimos años de la década (Ver Gráfica 1).

En el año 2023 la disminución de los índices de pobreza y desigualdad se reveló en los siguientes indicadores:<sup>16</sup>

- Entre 2021 y 2023, la tasa de incidencia de la pobreza monetaria (PM) se redujo en 6.7 puntos porcentuales (p. p.) [Dane, 2024c: 15], disminución mayor que la que se alcanzó durante el trienio comprendido entre 2008 y 2011 (5.8 p. p), la cual hasta ahora había sido la más alta; y representa el quiebre de un ciclo largo de estancamiento, respecto a los resultados que arrojaron los esfuerzos del decenio pasado por reducir la pobreza.
- Entre 2022 y 2023, la tasa de incidencia de la Pobreza Monetaria Extrema (PME)

.....

15- Desde 2022, el DANE obtiene los índices de pobreza y pobreza extrema con una nueva metodología, que adoptó el censo de 2018 como nuevo marco geostadístico (cambios en las muestras) e incorpora nuevas preguntas para calcular los ingresos de cada año en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Por esta razón, los resultados de 2022 y 2023 sólo son comparables con los nuevos índices que se obtuvieron para 2021 (Comité de Expertos en Pobreza, 2023), hasta que se actualicen los datos de la serie 2012-2020. En la fecha en la que se finalizó este artículo (julio de 2024) el Dane aún no había publicado la información actualizada de esta serie.

16- En el anexo 1 a este artículo se cotejan estos resultados con las metas de reducción de la pobreza y la desigualdad establecidas en dos instrumentos de política pública: la “Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia”, adoptada mediante el documento Conpes 3918 (DNP, 2018a; 2018b: anexo C), la cual fue antecedida por la estrategia para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de 2015 (Conpes 91 [DNP, 2005]); y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (DNP, 2023).

disminuyó 2.4 p. p. (ibid: 21). Respecto a la serie de datos que está pendiente de ser actualizada (2012-2020), la proporción de esta reducción supera las que se alcanzaron en 2013 (1.7 p. p.) y 2017 (1.5 p. p.).

- Después de haber crecido de manera constante entre 2018 y 2021, el coeficiente de Gini volvió a la senda del descenso: durante los dos últimos años pasó de 0.563 puntos, en 2021, a 0.546 puntos, en 2023 (ibid: 25).
- Y el índice de pobreza multidimensional también disminuyó, aunque tan sólo 0.8 puntos porcentuales, así se haya frenado el ritmo de reducción luego de haber logrado una merma de 5 p. p. entre 2021 y 2022 (Dane, 2024a: 7).<sup>17</sup>

## La Pobreza Monetaria (PM) 2021-2023<sup>18</sup>

En 2023, la pobreza por ingresos afectó a casi las dos terceras partes (64,5 %) de la población residente en Colombia (ver Cuadro 1), de tres formas que se distinguen técnicamente:

- La tasa de incidencia de la PM fue del 33 %. Esto significa que en el país 16.708.153 personas tuvieron que vivir con menos de \$ 435.375 al mes (\$14.512

.....

- 17- En 2023, la incidencia del índice de pobreza multidimensional fue del 12,1 % (6.269.000 millones de personas). Entre 2010 y 2023, disminuyó en 17.6 puntos porcentuales (en promedio, 1.35 cada año). La reducción del último año es la más baja del período. Las privaciones que afectaron a un mayor número de hogares continuaron siendo el trabajo informal, el bajo logro educativo y el rezago escolar (Dane, 2024a).
- 18- A menos de que se señale otra cosa, las fuentes de todas las cifras de 2023 son cuatro documentos que constituyen el informe oficial general (DANE, 2024b: boletín técnico; 2024c: presentación de resultados; 2024d: comunicado de prensa; 2024d: anexo, clases sociales). Cuando se elaboró este artículo, el Dane aún no había publicado la desagregación de cifras por departamentos.



**Cuadro 1**  
**Ciudades con mayores índices de PM y PME 2023**

Ciudades (de un total de 23)	Pobreza monetaria (PM)							Pobreza monetaria extrema (PME)						
	2021		2022		2023		Variación	2021		2022		2023		Variación
	Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P		Tasa	P	Tasa	P	Tasa	P	
	%		%		%		%		%		%		p. p.	
Dominio nacional	39,7		36,6		33,0		-6,7	13,7		13,8		11,4		-2,3
Zonas rurales	48,5		45,9		41,2		-7,3	21,6		23,3		19,8		-1,8
Quibdó	67,4	1	62,3	1	60,1	1	-7,3	32,9	1	31,7	1	28,0	1	-4,9
Valledupar	50,1	4	48,5	4	49,8	2	-0,3	15,8	8	15,9	5	18,0	3	2,2
Riohacha	50,3	3	48,8	3	46,0	3	-4,3	22,0	2	23,3	2	21,6	2	-0,4
Florencia	50,6	2	45,8	5	43,7	5	-6,9	17,8	4	14,7	6	15,0	4	-2,8

P: Posición en el listado de 23 ciudades (de mayor a menor).

diarios), cantidad que era insuficiente para adquirir alimentos básicos, garantizar la vivienda y obtener artículos de primera necesidad.<sup>19</sup>

- La tasa de incidencia de la PME fue del 11,4 %; es decir, un poco más de la tercera parte (34,63 %) de quienes se hallaban en situación de pobreza enfrentaron condiciones de pobreza extrema o miseria (5.785.529 personas), pues tuvieron que vivir con menos de \$ 218.846 al mes (\$ 7.295 cada día), monto exiguo para conseguir los alimentos que les garanticen 2.100 calorías diarias.<sup>20</sup>
- El 31,5 % de la población era vulnerable a la pobreza: alrededor de 15.923.000

.....

- 19- Esa cantidad es un promedio nacional, que representó el 37,53 % de un salario mínimo mensual de 2023 (COP \$1.160.000) y equivalió, aproximadamente, a 114 dólares estadounidenses (US\$ 3,80 al día), según la tasa de cambio (COP \$3.822.05 por cada dólar) del 31 de diciembre de 2023 (Banco de la República, 2024). En los centros urbanos el promedio fue de \$ 483.521, y en las zonas rurales, de \$ 274.160, mientras que en las 23 ciudades osciló entre \$ 375.831 (Riohacha) y \$599.865 (Bucaramanga).
- 20- Esa cantidad representó el 37,53 % de un salario mínimo mensual de 2023 y equivalió, aproximadamente, a 57,26 dólares estadounidenses (US\$ 1,91 al día), de acuerdo a la tasa de cambio señalada en la nota al pie anterior.

personas vivieron con una suma que osciló entre los \$ 435.375 y los \$ 853.608 mensuales (DANE, 2024e).

Al desagregar los datos por territorios, la pobreza por ingresos fue mayor en las zonas rurales,<sup>21</sup> pues afectó al 88,8 % de su población, así: i) el 41,2 % estaba en situación de pobreza (PM); ii) de este conjunto, el 19,8 % enfrentaba condiciones de pobreza extrema (PME); y iii) el 47,6 % era vulnerable a la pobreza.

De esta información, hay que destacar cuatro situaciones:

- El porcentaje de población vulnerable a la pobreza de las zonas rurales (47,6 %) es mucho mayor que en las ciudades, incluso en aquellas que registran los porcentajes más altos: Valledupar (27,4 %), Sincelejo (23,4 %), Riohacha (27,4 %) y Quibdó (16,1 %).
- La pobreza monetaria en el conjunto de las zonas rurales (41,2 %) fue mayor que en el conjunto de 23 ciudades. Sin embargo, en seis de estas no fue así, y

.....

- 21- Ocurre lo mismo con el índice de pobreza multidimensional: el nacional (12,1 %) y el de las cabeceras (8,3 %) son mucho menores que el de las zonas rurales (25,1 %).



esto denota la gravedad de su situación: Quibdó (60,1%), Valledupar (49,8 %), Riohacha (46 %), Sincelejo (44,3 %), Florencia (43,7 %) y Neiva (42,3 %).

- La pobreza monetaria extrema en el conjunto de las zonas rurales (19,8 %) también fue mayor que en el conjunto de 23 ciudades. No obstante, dos de estas rompen el patrón: Quibdó (28 %) y Valledupar (21,6 %).
- Si la desigualdad es menor en los campos que en las ciudades, en buena medida se debe a que la pobreza en las zonas rurales tiende a ser generalizada.<sup>22</sup>

La tasa de incidencia de la PM, respecto a 2021, disminuyó en 6.7 p. p. en el dominio nacional, y en las zonas rurales, 7,3 %; y en catorce ciudades la reducción fue igual o superior a la nacional (hasta de 11.4 p. p., en Tunja) y sólo aumentó en Villavicencio (1.3 p. p.). En relación con 2022, se redujo en 3.6 p. p., a nivel nacional, de modo que los ingresos de 1.623.788 personas dejaron de estar por debajo de la línea de pobreza.

La tasa de incidencia de la PME, respecto a 2021, disminuyó en 2.3 p. p. en el dominio nacional, y en las zonas rurales, 1.8 p. p.; en catorce ciudades la reducción fue igual o superior a la nacional (hasta de 4.3 p. p., en Cúcuta);<sup>23</sup> mientras que aumentó en tres ciudades: Valledupar (2,1 p. p.), Neiva (1,3 p. p.) y Villavicencio (1,2 p. p.). En relación con 2022, se redujo en 2.4 p. p., a nivel nacional, de manera que los ingresos de 1.118.972 personas dejaron de estar por debajo de la línea de pobreza extrema.

.....

- 22- En 2023, el coeficiente de Gini nacional (0.546 puntos) y el de 23 ciudades (0.523 puntos) fue superior al de las zonas rurales (0.477 puntos).
- 23- Esta es una de las causas de que aumentaran de cinco a trece las ciudades con tasas de incidencia de la PME de un solo dígito.

Por último, una novedad del último informe oficial es la estimación que se hace del aporte de los programas de protección social a la reducción de los índices de pobreza monetaria. Sin las transferencias monetarias, también conocidas como ayudas institucionales, la tasa de incidencia de la PM no hubiera sido del 33 %, sino del 37,4 % (4.4 p. p. por encima), y la PME no hubiera equivalido al 11,4 %, sino al 16,1 % (4.7 p. p. por encima). En el caso de las zonas rurales, estas ayudas tienen un peso aún mayor: sin ellas, la tasa de incidencia de la PM no hubiera ascendido al 41,2 %, sino al 49,5 % (8.3 p. p. por encima), y la de la PME no hubiera sido del 19,8 %, sino del 29,2 % (9.4 p. p. por encima).

## La reorganización del sistema de protección social

El Gobierno ha insistido en que la «superación de la pobreza es [su] prioridad principal» (Presidencia de la República, 2024: 46). Para alcanzarla, además de generar empleo y otras condiciones macroeconómicas favorables,<sup>24</sup> considera indispensable reformar el sistema de seguridad social y reorganizar la protección social, así como garantizar el mínimo vital de agua para toda la población.

.....

- 24- En el PND 2022-2026 se señalan las proyecciones macroeconómicas del Gobierno, según las cuales la reducción de tasas de la PM (en 9.4 p. p.) y de la PME (en 8.8 p. p.) sería mayor (DNP, 2023: 356-357).
- 25- Hasta ahora las únicas reformas aprobadas han sido la tributaria, y la pensional (Ley 2381 del 16 de julio de 2024), respecto de la cual la Corte Constitucional ya comenzó a examinar las demandas de inconstitucionalidad en contra de la nueva ley (Ámbito Jurídico, 2024). Las reformas de la salud y la educación se hundieron al final de la segunda legislatura (2023-2024), mientras que la reforma laboral fue aprobada en su primer debate en la Cámara de Representantes. Es muy significativo que en esa legislatura el Congreso sólo haya aprobado tres proyectos de ley de 628 que fueron radicados: «Este bajo índice de conversión de proyectos a leyes sancionadas destaca un desafío crítico en la eficacia del proceso legislativo» (Romero et al, 2024).



Mediante las reformas propuestas a los sistemas tributario, de salud, pensional y laboral,<sup>25</sup> pretende ampliar la seguridad social ante riesgos permanentes de privación de derechos (enfermedades, desempleo y vejez); y con la reorganización de los programas de protección social busca que la atención de los más pobres y vulnerables sea integral y efectiva (DNP, 2023: 79).

El propósito gubernamental de reorganizar estos programas coincide con la recomendación hecha por expertos de la Cepal de potenciar las transferencias monetarias.<sup>26</sup> En un estudio sobre quince países latinoamericanos, establecieron que las transferencias monetarias contribuyeron a disminuir la pobreza y la pobreza extrema en 2017, y que su aporte fue aún mayor en 2020, cuando la crisis sanitaria hizo que aumentaran. En su análisis concluyen que aumentar sus montos, ampliar su cobertura y lograr la coordinación con otros programas sociales son medidas efectivas para cerrar la brecha de pobreza (Cecchini et al, 2021).<sup>27</sup>

La idea de que las transferencias monetarias, la inclusión productiva, la mejoría de la infraestructura social y el acceso a la oferta social son los pilares de la protección social es reciente. Durante el gobierno de Iván Duque fue más clara, a partir del momento en el que se creó el Registro Social de Hogares —a

.....

- 26- De hecho, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) sustenta aspectos fundamentales del programa Renta Ciudadana en consideraciones hechas por la Cepal. Una de ellas es que «la protección social está enraizada en instrumentos normativos internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la población» (DPS, 2024a: 26).
- 27- De una parte, estiman que las tasas de pobreza extrema y pobreza de 2017 fueron «menores en 1.7 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente, de lo que hubieran sido si los hogares no hubieran contado con esta fuente de ingresos» (Cecchini et al, 2021: 17). De otra, refieren la estimación de la Cepal respecto a 2020: sin las ayudas de emergencia esas tasas hubieran sido más altas en 3.3 y 3.5 puntos porcentuales (ibid: 3).

cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP)— y se decidió que todas las transferencias monetarias fueran administradas por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) [Decreto Legislativo 812 de 2020; Aguirre, Granja y Rubio, 2023].<sup>28</sup>

Sobre esa base, el cambio que pretende alcanzar la administración de Gustavo Petro se refiere a que la protección social tenga como eje un sistema de transferencias tanto monetarias como en especie, que funcione en torno al programa Renta Ciudadana y promueva «la autogestión de los hogares hacia la movilidad social y [supere] los modelos asistencialistas» (DPS et al, 2024: 23).<sup>29</sup> Desde su perspectiva, se puede ir más allá del asistencialismo en la medida en que todos los pilares contribuyan a darle forma o fortalecer la economía popular.<sup>30</sup>

Durante el primer año y medio de gobierno (2022-2023), los programas de transferencias monetarias continuaron funcionando con algunos cambios operativos, dentro del marco legal e institucional preexistente: Colombia Mayor y Devolución de IVA continuaron siendo

.....

- 28- Hasta 2020, el DPS sólo estaba a cargo de Familias en Acción y Jóvenes en Acción.
- 29- Este sistema se define «como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie» (Ley 2294 de 2023, art. 65). También se establece que el objetivo de todas estas es «apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales; de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos».
- 30- En el Plan Nacional de Desarrollo se define la economía popular como el conjunto de «oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticos o comunitarios) desarrollados por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micro-negocios o microempresas), en cualquier sector económico» (DNP, 2023: 135).
- 31- Tal como estaba previsto, en 2022 se puso fin al programa Ingreso Seguro, que en su último año de operación logró beneficiar a 857.921 hogares más que en 2021 (DPS et al, 2021; 2022).





de transferencias no condicionadas, y Familias en Acción y Jóvenes en Acción de transferencias condicionadas.<sup>31</sup> En el primer semestre de 2024 comenzaron a regir nuevas regulaciones que estableció el Gobierno en 2023: Familias en Acción le cedió el paso al programa Renta Ciudadana, Jóvenes en Acción se transformó en Renta Joven, y comenzó a operar Jóvenes en Paz,<sup>32</sup> una de las dos nuevas transferencias que creó el PND 2022-2026.<sup>33</sup>

En el tránsito de Familias en Acción a Renta Ciudadana se dejó de operar por demanda, esto es, el punto de partida dejó de ser la inscripción de hogares y ahora es la selección que el Departamento de Prosperidad Social (DPS) hace de estos con base en el Registro Social de Hogares; se optó por priorizar a las madres cabezas de familia con hijos menores de seis años, disminuir el número de hogares beneficiados, y aumentar de manera diferenciada el monto transferido a cada uno;<sup>34</sup> y se definió la cobertura de acuerdo a nuevos criterios de focalización geográfica.<sup>35</sup> En el caso de Jóvenes en Acción, se estableció que quienes cumplieran las nuevas condiciones pudieran transitar a Renta Joven y acceder a

.....

- 32- Es una transferencia condicionada cuyo propósito es desvincular a los jóvenes de dinámicas criminales. Su monto máximo mensual es un millón de pesos durante un plazo de doce meses. Está condicionada a que sus beneficiarios participen los componentes de educación y trabajo comunitario del programa (Decreto 1649 de 2023).
- 33- La otra es la transferencia no condicionada Hambre Cero, que es una de las líneas del programa con el mismo nombre que coordina el Ministerio de Igualdad y Equidad (Decreto 684 de 2024).
- 34- En la última fase de operación de Familias en Acción (tránsito a Renta Ciudadana), la inversión total fue de \$ 4.591.234.740, monto con el que se benefició de manera diferenciada a 2.529.806 hogares (DPS et al, 2024: 22); es decir, en promedio, durante 2023 cada familia recibió \$ 1.814.856. En 2022, cada familia de las 1.956.778 beneficiadas recibió, en promedio, \$ 914.686 (DPS et al, 2023: 18). De un año a otro, el valor de la transferencia casi se duplicó.
- 35- En 2023, se priorizaron los municipios con mayores índices de pobreza multidimensional, los municipios PDET, y 466 con prevalencia alta y muy alta de desnutrición infantil (DPS et al, 2024: 13).

nuevos beneficios; y quienes no, pero ya hubieran accedido al programa, se mantuvieran en un régimen de transición (DPS, Resolución 137 de 2024). Y, en el de Colombia Mayor, a partir de mayo de 2024 se elevó el monto de cada transferencia mensual de \$ 80.000 a \$ 225.000 para las personas de ochenta años o más en situación de pobreza extrema y sin pensión.<sup>36</sup>

De otra parte, en el campo de la inclusión productiva continuaron operando los programas orientados a construir unidades familiares para el autoconsumo de alimentos e impulsar proyectos productivos comunitarios. En 2023, el número de hogares atendidos por Familias en su Tierra —dirigido a la población desplazada-retornada— se redujo en el 82,5 % respecto a 2022.<sup>37</sup> La Red de Seguridad Alimentaria (RESA), mediante la que se atiende a hogares campesinos (rural) e indígenas y afrocolombianos (étnico), y la estrategia de atención integral con enfoque étnico Iraca, tuvieron un mejor desempeño.

Renta Ciudadana tomó forma definitiva en las postrimerías del segundo año de gobierno (DPS, 2024b). Su diseño se hizo mediante la combinación de los enfoques basado en derechos y de capacidades. De cara al objetivo de proteger a la población en situación de

.....

- 36- Desde 2019, su valor había sido de \$ 80.000 mensuales, que fue la suma que se siguió entregando a los adultos mayores de 79 años y menos (DPS, Resolución 809 de 2024). En mayo de 2024, el director del DPS, Gustavo Bolívar, enfatizó que el presidente Gustavo Petro había manifestado que, si se aprobaba la reforma pensional, se comprometía «a pagar 225 mil pesos a todos nuestros adultos mayores: mujeres desde los 54 años y hombres desde los 59» (DPS, 2024a). Hasta agosto, se mantenían los montos diferenciados por edad (DPS, 2024e).
- 37- En 2022, este programa acompañó a 27.897 hogares y, además de poner en marcha las huertas para el autoconsumo (27.894), brindó asistencia a 27.779 proyectos de excedentes agro-productivos e impulsó 1.091 iniciativas de fortalecimiento comunitario, en 90 municipios de 21 departamentos. En 2023, atendió a 4.859 hogares en trece municipios (siete PDET) de siete departamentos, e impulsó 210 iniciativas comunitarias (DPS et al, 2023; 2024).



pobreza o en riesgo de enfrentarla, la intervención que se propone desarrollar no tiene reparos (ver Tabla 1). Los desafíos que debe enfrentar son, más bien, de carácter institucional. Según el análisis que la Contraloría General de la República (CGR) hizo del conjunto de programas de transferencias monetarias durante la vigencia 2018-2022, «persisten deficiencias en el diseño en relación al monto,<sup>38</sup> focalización y criterios de medición para la movilidad social» (CGR, 2023: 75).

El órgano de control fiscal consideró que el impacto de las transferencias monetarias puede ser mayor si se asegura «la interseccionalidad de los programas, [la] focalización adecuada de la población y [la] adecuación de las estrategias para llegar a [ella]» (ibid: 76). En este sentido, aún no es claro cómo Renta Ciudadana cumplirá su función de armonizar todas las transferencias, y los mensajes del Gobierno no contribuyen a aclararlo, en la medida en que prefieren subrayar los ajustes que ha hecho en cada una de las partes que conforman lo que él mismo dio en llamar un sistema de transferencias. ¿Se trataría, por ejemplo, de «unificar los programas de transferencias sociales bajo una única plataforma con criterios claros de focalización y condicionalidad»? (Acosta et al, 2023: 39).

La CGR también recalcó la importancia que tiene un sistema de información robusto. De una parte, porque permite hacer efectivos los criterios de focalización, de modo que las transferencias lleguen a quienes deben llegar. La puesta en funcionamiento del Registro Social de Hogares es, en esa perspectiva, un avance significativo.<sup>39</sup> De otra, porque se de-

.....

- 38- La CGR considera que los montos de las transferencias monetarias deben aumentar, de acuerdo a un análisis permanente de la evolución de las líneas de pobreza y extrema pobreza, que cada año establece el Dane al estimar los índices de pobreza monetaria (CGR, 2023: 77). Por lo pronto, el Gobierno viene aumentando los montos.
- 39- La CGR advirtió que después de su creación legal (2020) no tuvo avances significativos. En el PND 2022-2026 se estableció como objetivo consolidarlo

be blindar la operación de los programas del fraude. En mayo de 2022, el órgano de control dio a conocer que había identificado que 3.087.207 giros por un valor de \$ 402 mil millones de pesos, realizados por el DPS en 2021, habían ido a parar a manos de quienes no podían ser considerados beneficiarios (CGR, 2022).<sup>40</sup> Y en agosto de 2024, señaló que persistían «debilidades en el proceso de verificación de criterios de pertenencia y permanencia de las personas cobijadas por los diferentes programas» (CGR, 2024),<sup>41</sup> de modo que personas que no cumplían los requisitos continuaban siendo beneficiarias de las transferencias, y que la información que soporta la operación de las transferencias «no cuenta con las condiciones de exactitud, integridad, actualización, coherencia, relevancia, accesibilidad y confiabilidad que se requiere para la toma de decisiones al interior de la entidad» (ibid).

.....

- (DNP, 2023: 83) y se creó el Registro Universal de Ingresos (Ley 2294 de 2023, art. 70). A finales de mayo de 2023, el DNP hizo la presentación del primero como un instrumento que articula «28 bases de datos nacionales, incluyendo la del Sisbén IV, y 1.832 bases de datos territoriales» (DNP, 2018c).
- 40- La mayor cantidad de plata (\$ 267.393 millones) se giró a personas que, estando inscritas en el Sisbén, no tenían el puntaje requerido para recibir las transferencias, en su mayoría del programa Colombia Mayor. Se giraron \$ 130.679 millones a personas que no estaban inscritas en el Sisbén; \$ 3.843 millones, a 19.951 personas fallecidas; y \$ 103 millones a 137 personas del programa Colombia Mayor que aparecían registradas en Colpensiones (CGR, 2022). La respuesta del Gobierno fue que la alerta del órgano de control «no refleja las particularidades de los hogares beneficiarios de los programas de transferencias monetarias» y que el Sisbén no puede ser usado «como el único criterio de cruce para detectar ‘colados’ o pagos indebidos en los programas sociales» (El Heraldo, 2022). En noviembre de 2023, a propósito de un debate en la Comisión Sexta del Senado, el DPS informó que la denuncia había dado lugar a que la CGR abriera siete indagaciones preliminares, de las cuales dos habían sido archivadas (DPS, 2023).
- 41- Se trata de un comunicado de prensa que refiere los resultados de la auditoría financiera de la ejecución de recursos del DPS durante la vigencia de 2023 (su texto íntegro todavía no está liberado). Respecto a 2.595 personas muertas que habrían recibido las transferencias, el DPS señaló que en el momento en el que estas fueron liquidadas no aparecían como



Tabla 1  
**Modelo de intervención del programa Renta Ciudadana<sup>42</sup>**  
**DPS, 2024**

<p><b>Definición del programa.</b> El programa Renta Ciudadana consiste «en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y <i>no condicionadas</i> de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, <i>pobreza extrema</i> y <i>vulnerabilidad socioeconómica</i>, priorizando a la población con discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y <i>fortalecer la economía popular y comunitaria</i>» (Ley 2294 de 2023, art. 66).<sup>43</sup> Según la reglamentación que hizo el DPS, la entrega está regida por los principios de integralidad, efectividad y eficiencia (Resolución 79 de 2024, art. 1.1.2).</p>
<p><b>Función que cumple en el sistema de transferencias.</b> Armonizar «los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a cargo del DPS» (Ley 2294 de 2023, artículo 66).</p>
<p><b>Objetivo general.</b> Ampliar las oportunidades orientadas a la superación de las condiciones de exclusión social y productiva de los hogares en condición de vulnerabilidad.</p>
<p><b>Objetivos específicos.</b> 1. Complementar los ingresos en los hogares vulnerables para suplir sus necesidades básicas. 2. Ampliar las capacidades individuales y colectivas de los hogares y comunidades hacia la inclusión social y productiva. 3. Fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares y comunidades ante choques co-variados.</p>
<p><b>Componentes.</b> 1. Transferencias monetarias. 2. Corresponsabilidades. 3. Social y comunitario.</p>
<p><b>Líneas de intervención y población objetivo del componente 1</b></p>
<p><b>Línea 1: Valoración del cuidado.</b> Se considera que es la base fundamental del programa. Comprende la «entrega de transferencias condicionadas y no condicionadas, con el propósito de tener una atención reforzada en los hogares con mayor pobreza y mayor carga de cuidado» (DPS, 2024b: 41).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares en pobreza extrema, con jefatura femenina, sin cónyuge y con niños y niñas en primera infancia.</li> <li>- Hogares en pobreza extrema con al menos un integrante con discapacidad de alta dependencia que genera una alta carga de cuidado en el hogar.</li> </ul> <p><b>Línea 2: Colombia sin hambre.</b> Esta transferencia se dirige a niños, niñas y adolescentes diferentes a los que han sido clasificados dentro de la línea de valoración del cuidado. Su objetivo principal es «atender la necesidad de acceso de los hogares a una alimentación digna» (DPS, 2024b: 47).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares en pobreza extrema con jefaturas diversas y niños y niñas en primera infancia.</li> <li>- Hogares en pobreza extrema con niños y niñas entre los 6 y 18 años.</li> </ul> <p><b>Línea 3: Fortalecimiento de capacidades.</b> Esta transferencia está «orientada a fortalecer las capacidades del hogar por medio de bonos ocasionales [por un valor que oscila entre \$ 500.000 y \$ 1.000.000 al año] por el cumplimiento de algunos hitos en salud, educación o trabajo» (DPS, 2024b: 52).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogares con niños y niñas en primera infancia en pobreza moderada.</li> <li>- Hogares con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 18 años en pobreza moderada.</li> <li>- No ha comenzado a operar.</li> </ul> <p><b>Línea 4: Atención de emergencias.</b> Es «una línea de transferencias monetarias que si bien no funcionará de manera regular a través de los ciclos operativos, sí estará disponible para responder a las necesidades presentadas por emergencias que puedan presentarse dada la situación de riesgo y vulnerabilidad de la población más pobre del país» (DPS, 2024b: 62).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «Se otorga de forma prioritaria a los hogares en pobreza extrema o moderada, que residan en los municipios, departamentos o regiones que se vean afectados por la ocurrencia de situaciones de crisis, desastres o emergencias sociales, económicas o ambientales» (DPS, 2024b: 65).</li> <li>- «No se entrega esta transferencia a los hogares que sean beneficiarios de las líneas de intervención Valoración del Cuidado o Colombia sin Hambre o en los que alguno de los miembros del hogar sea beneficiario del programa Jóvenes en Paz» (ibid).</li> </ul>

42- Su formulación completa está contenida en el “Documento técnico. Renta Ciudadana”, que elaboró la Dirección de Transferencias Monetarias del DPS (mayo de 2024).

43- Los apartes subrayados son los elementos nuevos de Renta Ciudadana respecto al Programa Familias

en Acción, que era definido así: «Consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza



Por último, los programas de transferencias han contado con más recursos de inversión que en el pasado. No obstante, su operación ha tenido retrasos debido a la baja ejecución presupuestal del DPS, en especial, en los primeros meses de los dos últimos años. Así, por ejemplo, hasta marzo de 2024, según la Oficina de Control Interno de la entidad, los pagos efectivos del rubro de gastos de inversión representaban apenas el 2,9 % del total de recursos apropiados (alrededor de diez billones de pesos) para el año en curso (DPS, 2024c).<sup>44</sup> En la misma dirección, respecto a la vigencia de 2023, la CGR advirtió que la «ejecución total a nivel de

compromisos [fue] de solo el 85 % [y] se presentó una pérdida de apropiación en la vigencia auditada de \$ 1.459.369.495.179» (CGR, 2024).

## A manera de conclusión

Los niveles de pobreza y desigualdad en Colombia continúan siendo muy altos. Desde la pandemia, ha sido un acierto gubernamental que se haya fortalecido el sistema de protección social. El gran reto del Gobierno es maximizar la capacidad institucional del DPS para operar de manera eficiente y eficaz lo que aún pretende ser un sistema de transferencias.

### Anexo 1

#### METAS DE REDUCCIÓN DE ÍNDICES DE POBREZA Y DESIGUALDAD Cumplimiento hasta 2023

Metas de reducción de índice de pobreza y desigualdad			
Estrategia ODS 2015-2030 <sup>45</sup>		PND 2022-2026 <sup>46</sup>	
<b>REDUCCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA (PM)</b>			
Valor de referencia	36,1 % a (2015)	Valor de referencia	39,7 % (2021)
Reducción total prevista	9.1 p. p.	Reducción total prevista	3.8 p. p.
Promedio anual previsto	0.607 p. p.	Promedio anual previsto	0.76 p. p.
Valor de 2023	33 %	Valor de 2023	33 %
Logro 2016-2023	3.1 p. p.	Logro 2022-2023	6.7 p. p.
Cumplimiento	-1.756 p. p. (déficit)	Cumplimiento	5.18 p. p. (superávit)
<b>REDUCCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA MONETARIA EXTREMA (PME)</b>			
Valor de referencia	9,1 % <sup>a</sup> (2015)	Valor de referencia	13,7 % (2021)
Reducción total prevista	3.9 p. p.	Reducción total prevista	4.1 p. p. <sup>b</sup>
Promedio anual prevista	0.26 p. p.	Promedio anual prevista	0.82 p. p. <sup>b</sup>
Valor de 2023	11,4 %	Valor de 2023	11,4 %
Logro 2016-2023	- 3.7 p. p. (aumentó)	Logro 2016-2023	2.3 p. p.
Cumplimiento	- 4.38 p. p. (déficit)	Cumplimiento	0.66 p. p.(superávit)

y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia» (Ley 1532 de 2012, art. 2º. Se subrayan aquí los elementos que no fueron incluidos en la definición de Renta Ciudadana).

44- Si también se consideran los montos de obligaciones (4,2 %) y compromisos (6,12 %) adquiridos, el porcentaje de ejecución es un poco más alto, pero sigue siendo inferior al de 2023, que también fue baja en el primer trimestre: pagos (5,8 %), obligaciones (19,3 %) y compromisos (27,54 %) [DPS, 2024c: 13].

45- Originalmente, las metas se formularon como el paso de los índices de valores conocidos (2015) a los deseados (2030). En vista de que el Dane actualizó los datos de 2015 de las tasas de la PM y la PME (Dane, 2016: 5, 6; 2020: 28, 30; 2021a: 24, 27) y del índice de pobreza multidimensional (Dane, 2016: 3; 2021b: 9), resulta más claro hacer énfasis en la reducción (expresada en p. p.)

46- Las metas se formularon con base en los índices iniciales de 2021 (DANE, 2022:22, 37), pero estos fueron actualizados con base en la nueva metodología (Dane, 2023: 19, 25).



REDUCCIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL			
Valor de referencia	19,8 % (2015)	Valor de referencia	16 % (2021)
Reducción total	11,8 p. p.	Reducción total	6,5 p. p.
Promedio anual	0,787 p. p.	Promedio anual	1,3 p. p.
Valor de 2023	12,1 %	Valor de 2023	12,1 %
Logro 2016-2023	7,7 p. p.	Logro 2016-2023	3,9 p. p.
Cumplimiento	1.404 p. p. (superávit)	Cumplimiento	1,3 p. p. (superávit)
META DE REDUCCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI			
Valor de referencia	0,522 puntos <sup>a</sup> (2015)	Valor de referencia	0,563 puntos (2021)
Reducción total	0,042 puntos	Reducción total	0,05 puntos <sup>c</sup>
Promedio anual	0,0028 puntos	Promedio anual	0,01 puntos
Valor de 2023	0,546 puntos	Valor de 2023	0,546 puntos
Logro 2016-2023	- 0,016 puntos (aumentó)	Logro 2016-2023	0,017 puntos
Cumplimiento	- 0,047 puntos (déficit)	Cumplimiento	0,007 puntos (superávit)
<p>a El Dane está actualizando estas cifras, en razón del cambio metodológico al que se alude en la nota al pie 33.                      b La meta original era lograr una reducción de 2,6 p. p. No obstante, se tomó de referencia (2021) un valor inferior (12,2 %) al que actualizó el DANE (13,7 %). Como el Gobierno ha insistido en que su meta es reducir la tasa de la incidencia de la PME a un dígito, se recalculó la disminución prevista.                      c Esta meta de reducción aparece en la tabla en la que se proponen los logros que se obtendrían (escenario ideal) en caso de que el Gobierno cumpla con sus proyecciones macroeconómicas (DNP, 2023: 356-357).</p>			

## Referencias

Acosta, K., Taboada, B., Otero, A. y Bonet, J. (2023). *Evolución de las transferencias monetarias en Colombia*. Banco

Aguirre, P., Granja, A. y Rubio, P. (2023). Pobreza, inclusión social y transferencias monetarias mirada retrospectiva desde el control fiscal. *Revista Economía Colombiana*, 369, 76-91. <https://acortar.link/d5NAZL>

Ámbito Jurídico de la República en Cartagena, serie Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, 315. <https://acortar.link/q3Eyll>

----- (2024, 16 de agosto). *Esta es la primera demanda que tramita la Corte Constitu-*

*cional contra la reforma pensional*. [noticia]. <https://acortar.link/lo7dl5>

Banco de la República. (2024). *Tasa de cambio representativa del mercado (TRM). Serie histórica, periodicidad diaria, últimos doce meses*. <https://acortar.link/Jno3eT>

Cecchini, S., Villatoro, P. y Mancero X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista de la Cepal*, 134, 7-32. <https://acortar.link/llqGln>

Cepalstat [Bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal]. (2024). Estadísticas e indicadores sociales: pobreza. Datos consultados el 26 de agosto de 2024. <https://acortar.link/L9geZd>

Comité de Expertos en Pobreza. (2023, 22 de septiembre). *Declaración del Comité de Expertos en Pobreza*. *Publicación de po-*



- breza monetaria extrema y pobreza monetaria* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/0HIAaV>
- Congreso de la República. (2012, 7 de junio). *Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción*. <https://acortar.link/PLIVJs>
- \_\_\_\_\_. (2023, 19 de mayo). *Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. <https://acortar.link/BaEYTN>
- Contraloría General de la República [CGR]. (2022, 8 de mayo). *Alerta de la DIARI: Contraloría detecta más de \$402 mil millones en giros de subsidios a fallecidos y ‘colados’ en el Sisbén* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/JZRqX3>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Estudio intersectorial. Subsidios y eficiencia del gasto*. CGR. <https://acortar.link/czljwS>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Contraloría General encontró insuficiente la ejecución presupuestal en Prosperidad Social, para atender a la población vulnerable* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/4jFXQk>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022, 26 de abril). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021*. <https://acortar.link/kDaLMW>
- \_\_\_\_\_. (2016, 2 de marzo). *Pobreza multidimensional y monetaria. Resultados 2015* [presentación]. <https://acortar.link/lGkz8T>
- \_\_\_\_\_. (2020, 13 de octubre). *Pobreza monetaria en Colombia. Actualización metodológica. Resultados 2019* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/lfRTq4>
- \_\_\_\_\_. (2021a, 29 de abril). *Pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2020* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/niSx3J>
- \_\_\_\_\_. (2021b, 2 de septiembre). *Pobreza multidimensional. Resultados 2020* [presentación rueda de prensa]. <https://acortar.link/b5RnRE>
- \_\_\_\_\_. (2023, 22 de septiembre). *Pobreza monetaria. Resultados 2022* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/bQpbYv>
- \_\_\_\_\_. (2024a, 19 de abril). *Pobreza multidimensional. Resultados 2023* [presentación rueda de prensa]. <https://acortar.link/Gtza6n>
- \_\_\_\_\_. (2024b, 16 de julio). *Pobreza monetaria en Colombia. Año 2023* [boletín técnico]. <https://acortar.link/lf4UBF>
- \_\_\_\_\_. (2024c, 16 de julio). *Pobreza monetaria en Colombia. Principales resultados* [presentación de resultados]. <https://acortar.link/f65coD>
- \_\_\_\_\_. (2024d, 16 de julio). *En 2023, en el total nacional, la pobreza monetaria fue del 33 % y la pobreza monetaria extrema fue del 11,4 %* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/x6HvKF>
- \_\_\_\_\_. (2024e, 26 de julio). *Anexo. Pobreza monetaria, información complementaria. Clases sociales 2021-2023* [archivo Excel]. <https://acortar.link/QiEvRS>
- Departamento de Prosperidad Social [DPS]. (2023, 16 de marzo). *Resolución 542 de 2023. Por medio de la cual se reglamenta el programa Familias en Acción y se da apertura a la cuarta fase de operación* <https://acortar.link/sz7rji>
- \_\_\_\_\_. (2023, 12 de noviembre). *Prosperidad Social no paga subsidios a personas muertas* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/FbuqMz>
- \_\_\_\_\_. (2024a, 25 de enero). *Resolución 137 de 2024. Por medio de la cual se reglamenta*



el programa Renta Joven y el régimen de transición que aplica para los participantes de Jóvenes en Acción. <https://acortar.link/xcjwwg>

\_\_\_\_\_. (2024b). *Renta Ciudadana. Documento técnico*. <https://acortar.link/z6vIC1>

\_\_\_\_\_. [Oficina de Control Interno]. (2024c, 9 de mayo). *Informe de seguimiento a la ejecución presupuestal. Primer trimestre 2024*. <https://acortar.link/bEqNK5>

\_\_\_\_\_. (2024d, 29 de mayo). *En Medellín, presidente Gustavo Petro lanza el incremento que triplica las transferencias para los mayores de 80 años* [noticia]. <https://acortar.link/q55aWg>

\_\_\_\_\_. (2024e, 9 de agosto). *Prosperidad Social defiende con firmeza su gestión y reafirma compromiso con la población vulnerable* [comunicado de prensa]. <https://acortar.link/3BeA1p>

\_\_\_\_\_. (2024f, 13 de agosto). *Colombia Mayor: más de 1,6 millones de adultos mayores podrán reclamar la transferencia a partir del 16 de agosto* [noticia]. <https://acortar.link/NyQHiA>

DPS, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF], Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Uariv] y Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2022). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2021*. <https://acortar.link/XOJ0j0>

\_\_\_\_\_. (2023). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2022*. <https://acortar.link/LzE3rL>

\_\_\_\_\_. (2024). *Informe de rendición de cuentas del sector de la inclusión social y la reconciliación. 2023*. <https://acortar.link/dDFz1v>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2005, 14 de marzo). *Documento Conpes*

91. *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio 2015*. <https://acortar.link/8vFL8>

\_\_\_\_\_. (2018a, 15 de marzo). *Documento Conpes 3918. Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia* [sin anexos]. <https://acortar.link/TiqgUs>

\_\_\_\_\_. (2018b, 15 de marzo). *Anexo C: Seguimiento a metas trazadoras por ODS. Anexos del documento Conpes 3918*. <https://acortar.link/qda0tC>

\_\_\_\_\_. (2018c, 29 de mayo). *DNP lanza el Registro Social de Hogares, una herramienta que mejorará la focalización de los subsidios en el país* [noticia]. <https://acortar.link/XbKj9R>

\_\_\_\_\_. (2023). *Colombia, potencia mundial de la vida. Plan nacional de desarrollo 2022-2026*. <https://acortar.link/JrwZj2>

**El Heraldó.** (2022, 9 de mayo). "No se han perdido recursos de subsidios": Prosperidad Social a Contraloría. <https://acortar.link/Tvo5bQ>

Presidencia de la República. (2020, 4 de junio). *Decreto Legislativo 812 de 2020. Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*. <https://acortar.link/dolVAa>

\_\_\_\_\_. (2023, 15 de noviembre). *Decreto Ley 1960 de 2023. Por medio del cual se modifican los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se incorporan las transferencias monetarias al Sistema de Transferencias creado por la Ley 2294 de 2023*. <https://acortar.link/UW0Luf>

\_\_\_\_\_. (2023, 6 de febrero). *Palabras del presidente Gustavo Petro en el acto de radica-*



- ción del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. <https://acortar.link/2gelRy>
- \_\_\_\_\_. (2023, 12 de octubre). Decreto 1649 de 2023. Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz. <https://acortar.link/P73enF>
- \_\_\_\_\_. (2024). Informe al Congreso. Gustavo Petro, presidente de la República. Julio de 2024. <https://acortar.link/CjtPUj>
- ONU. (2021). Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter. La persistencia de la pobreza: cómo la igualdad real puede romper los círculos viciosos. Asamblea General, 70º período de sesiones, doc. A/76/177. <https://acortar.link/2Sx1Wr>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2023). Informe sobre desarrollo humano para Colombia. Cuaderno 5. Igualdad y productividad: pilares del desarrollo humano en Colombia. <https://acortar.link/VoPhQS>
- Romero, D., Téllez, M., Bitar, S., Wills, L. y Gil, B. (2024, 26 de junio). A mitad de camino: análisis de las reformas Petro durante la segunda legislatura. *El Espectador*. <https://acortar.link/OqEX69>







# SITUACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN COLOMBIA: MÁS OBSTÁCULOS QUE AVANCES

*Mauricio Hernando Torres Tovar*

**E**l derecho fundamental a la salud ha sido el más exigido por la ciudadanía a través de la acción de tutela (Defensoría del Pueblo, 2024a). Durante el año 2023 se presentaron 197.767 acciones de este tipo en Colombia, con una tasa de tutelas por mil afiliados al sistema de salud de 3,81, contrastada con 3,04 en el año 2022 y 4,46 en el 2018, el año de mayor activación de este mecanismo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024). Las causas principales de su interposición son la demanda de prestación en servicios de salud, tratamientos integrales y solicitud de medicamentos; y los pacientes que más las interpusieron fueron aquellos que padecen de cáncer y enfermedades del sistema osteomuscular y del sistema circulatorio (Defensoría del Pueblo, 2024b).

El plan de gobierno actual ubicó entre sus prioridades el derecho a la salud, y por ello impulsó una reforma del sistema de seguridad social en esta materia, asumiendo que hay un problema estructural para la garantía de este derecho, derivado del proceso de privatización que generó la Ley 100 de 1993, según la cual la salud fue mercantilizada y convertida en un mero servicio.

Pasados casi dos años del inicio del actual gobierno nacional, es necesario hacer una aproximación general a la situación del

derecho a la salud en el país durante el segundo año de gestión, así como identificar las medidas asumidas por el gobierno; y hacer un balance de los avances, obstáculos y limitaciones de la acción gubernamental para la garantía de este derecho.

## Los problemas de salud que enfrenta el país

Los problemas de salud pública en este periodo han mantenido una tendencia histórica relacionada con limitaciones de acceso a los servicios de atención, la permanencia de condiciones de vida y trabajo que determinan las tasas de morbi-mortalidad infantil y materna, y la presencia de enfermedades infecciosas y crónicas que suelen afectar más a las poblaciones empobrecidas, femeninas e infantiles, así como indígenas y afrocolombianas ubicadas en territorios rurales.

La mortalidad materna presenta profundas brechas en algunos territorios y regiones como Buenaventura, Vichada y Chocó, donde existen tasas mayores en cuatro y hasta cinco veces que las del promedio nacional, lo que evidencia una marcada diferencia entre zonas urbanas y rurales. Y, por otra parte, existen diferencias entre grupos poblacionales según las cuales las mujeres indígenas y afrodescendientes presentan las tasas de mortalidad ma-



terna más altas del país (Instituto Nacional de Salud, 2024); la mortalidad infantil sigue siendo alta en áreas rurales e indígenas, relacionadas con las condiciones de vida precarias, la falta de atención y la escasez de instalaciones de salud adecuadas (UNICEF, 2024), más enfermedades infecciosas como el dengue y la malaria, que siguen teniendo una prevalencia alta en regiones tropicales, mientras que enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes y la hipertensión están aumentando en poblaciones urbanas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024a).

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, durante el año 2023 persistieron vulnerabilidades en el derecho a la salud en Colombia relacionadas con desigualdades regionales, tales como la disparidad pronunciada en el acceso a los servicios de salud entre las regiones urbanas y rurales, y la carencia de infraestructura adecuada y de personal médico capacitado en las zonas rurales y apartadas, especialmente en departamentos como Chocó y La Guajira (Ibid); y con la existencia de barreras significativas para acceder a servicios de salud adecuados por parte de grupos vulnerables como las poblaciones indígenas, los afrodescendientes y las personas en situación de desplazamiento interno, que sufren las tasas más altas de enfermedades prevenibles y menor expectativa de vida (Defensoría del Pueblo, 2023a).

Desde luego, existen muchos otros problemas de salud en el país, como los relacionados con diferentes tipos de violencia, y, especialmente, con la violencia intrafamiliar y los feminicidios, que se han incrementado; así como con la siniestralidad vial y la salud mental.

## Medidas gubernamentales en materia de salud, y sus alcances

Frente a esta situación del derecho a la salud el gobierno nacional estableció un conjunto

de estrategias y programas para enfrentarla, empezando por el impulso a una reforma al sistema de salud que pudiera contribuir a resolver los problemas centrales mencionados; el manejo y distribución de los recursos económicos del sistema hecho por los actores privados de las EPS bajo una lógica de negocio; el cierre y deterioro de la red pública hospitalaria; un modelo de atención basado en atender la enfermedad de forma individual sin adecuados procesos de promoción, prevención y atención temprana, sin transformar de forma adecuada los determinantes sociales de la salud; las condiciones laborales precarizadas de los y las trabajadoras del sector salud; un sistema de información en salud limitado y sin acceso público; unos mecanismos de participación social en salud muy limitados y cooptados; y la dependencia del sistema respecto de la adquisición en el mercado internacional de insumos, medicamentos y vacunas, en tanto no se producen en el país (Equipo Desde Abajo, 2023).

La propuesta de reforma propone un modelo de atención en salud territorializado y de seguimiento domiciliario familiar con base en equipos de salud, y una estrategia de atención primaria en salud (APS), el fortalecimiento de la red pública hospitalaria, la dignificación de las condiciones laborales de las y los trabajadores, la ampliación de los espacios de participación ciudadana en el sector salud, y un plan contra la desnutrición infantil y la mortalidad materna.

El gobierno nacional presentó en febrero de 2023 al Congreso de la República dicha propuesta, la cual recogió importantes aspiraciones de diversos sectores y movimientos sociales. El proceso de deliberación en el Congreso tomó dos periodos legislativos para lograr el primer paso de aprobación inicial en debate de la Comisión VII de Cámara y posteriormente en el debate de la Plenaria. Durante la legislatura del primer semestre de 2024 pasó a la Comisión VII de Senado, en la cual se le cerró el paso y el proyecto fue archivado, lo que mostró los grandes obstáculos que ha



tenido este gobierno para impulsar reformas en diversas políticas sociales, en tanto los partidos de oposición y sus bancadas en el Congreso las han impedido.

Frente a este cierre parlamentario, el gobierno nacional tomó una serie de decisiones a través del Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud y la Adres,<sup>47</sup> para impulsar algunos de los puntos establecidos en el proyecto de reforma por vías institucionales directas (Ministerio de Salud y Protección Social, abril 8, 2024), tales como asumir el control de las EPS Sanitas y Nueva EPS, como medida para responder a su manejo económico, y generar claridad sobre sus estados financieros y las deudas existentes con las instituciones prestadoras de salud; avanzó con el pago directo a éstas últimas instituciones sobre la base de un manual tarifario único, e intensificó la implementación del Modelo de Atención con recuperación normativa de la figura de las promotoras comunitarias de salud (Torres-Tovar, 2024).

En cuanto a las acciones para enfrentar problemas de salud pública, desde el Ministe-

rio de Salud se estableció la implementación de un conjunto de acciones estratégicas sectoriales e intersectoriales para bajar la mortalidad, empezando por la materna, respecto de la cual estableció un Plan con el objetivo de impulsar que permitieran reducir estas muertes, con impactos positivos, como lo ilustra la tabla siguiente.<sup>48</sup>

En efecto, de acuerdo con el seguimiento epidemiológico que realiza el Instituto Nacional de Salud (INS), en la tabla se observa que desde el año 2023 empezó a descender el número de muertes maternas; y aunque se sabe que esta mortalidad obedece a múltiples factores, uno de ellos sin duda es el acceso a la atención oportuna producto de la adecuada intervención gubernamental.

En el caso de menores de cinco años, la mortalidad infantil por desnutrición (DNT), infección respiratoria aguda (IRA) y enfermedad diarreica aguda (EDA), también registra una tendencia al descenso, como lo muestra la Tabla 2.

En cuanto a la puesta en operación del modelo de salud territorializado, durante el año

**Tabla 1.**  
**Mortalidad materna, Colombia, semana epidemiológica 17, 2020 a 2024**

Año	Tipo de muerte			Total
	Temprana	Tardía	Coincidente	
2021	114	37	14	165
2022	95	49	24	168
2023	85	37	13	135
2024	69	31	8	108

**Fuente:** INS. Boletín Epidemiológico Semanal – BES. Semana epidemiológica 17, 2024. [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2024\\_Bolet%C3%ADn\\_epidemiologico\\_semana\\_17.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2024_Bolet%C3%ADn_epidemiologico_semana_17.pdf)

47- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, entidad pública que maneja el conjunto de dineros públicos del sistema de salud.  
48- El Plan desarrolla seis líneas de trabajo: garantizar los métodos anticonceptivos (con énfasis en los métodos anticonceptivos luego de un parto, cesárea o aborto);

fortalecer redes de cuidado alrededor de la gestante y su familia; que permite captar tempranamente a la gestante para la atención; garantizar las atenciones en salud definidas en la ruta integral de atención materno perinatal; fortalecer las redes integrales de prestación de servicios para atender



Tabla 2.  
**Tasas de mortalidad por 100.000 menores de cinco años por IRA, EDA o DNT, Colombia, semana epidemiológica 22, 2023-2024**

Entidad territorial	Tasa SE* 22, 2023			Tasa SE 22, 2024		
	DNT	IRA	EDA	DNT	IRA	EDA
Nacional	3,75	4,02	1,59	1,21	1,51	0,99

**Fuente:** adaptado de INS. Boletín Epidemiológico Semanal – BES. Semana epidemiológica 22, 2024. [https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2024\\_Boletin\\_epidemiologico\\_semana\\_22.pdf](https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2024_Boletin_epidemiologico_semana_22.pdf) \*SE: semana epidemiológica

2023 el gobierno nacional implementó 2.444 Equipos Territoriales de Salud en diversas regiones del país,<sup>49</sup> y fijó la meta para 2024 aumentando dichos equipos a 2.482 (Ministerio de Salud y Protección Social, febrero 2024). La puesta en operación de este modelo que aporta a la mejor cobertura y la calidad de los servicios de salud a nivel comunitario, enfocándose en la atención primaria y preventiva, podría ser una de las razones de los descensos de las tasas de mortalidades materno-infantil en el país.

De otra parte, el compromiso de recuperación y fortalecimiento de la red pública hospitalaria, contó con la apuesta del mejoramiento de la capacidad instalada con énfasis en el nivel primario en zonas rurales y rurales dispersas, mediante la asignación de recursos en la vigencia 2023 por valor de \$ 1.248.442.140.294, distribuidos en 107 municipios de 27 departamentos del país; dinero

con el que se financian 141 proyectos, de los cuales 98 proyectos son de infraestructura (reposiciones, adecuaciones, ampliaciones o construcciones nuevas), 41 proyectos de dotación, y 2 que comprenden dotación e intervención. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024b).

En este aspecto de infraestructura, se generó un hecho histórico con la sanción del Decreto 1959 de 2023, “por medio del cual se adoptan medidas para la adquisición y recuperación de la infraestructura del hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, y se crea una entidad de carácter especial, *Hospital Universitario San Juan de Dios y Materno Infantil*”, con lo cual se recupera un patrimonio cultural y en salud muy importante para la nación, luego de su vergonzoso cierre hace más de veinte años.

Finalmente, otro hecho a destacar de la acción gubernamental fue la intervención junto con Fecode, el sindicato del Magisterio, del sistema de salud que atiende al conjunto del profesorado de las instituciones públicas de educación de primaria y secundaria, y a sus familias, buscando superar un conjunto de problemas estructurales de acceso y calidad de los servicios, para lo cual se decidió acabar con la intermediación financiera de los recursos, colocar en marcha un nuevo modelo de salud que elimina los copagos y las preexistencias, y prioriza la medicina preventiva a través de una red ampliada de prestadores de servicios, y la constitución de un

.....

emergencias obstétricas y complicaciones del recién nacido; implementar estrategias de información y comunicación en salud, y fortalecer la gobernanza y el seguimiento al plan. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-avanza-en-plan-de-aceleracion-para-reducir-mortalidad-materna-----.aspx>

49- Los Equipos Territoriales de Salud están conformados principalmente por promotoras comunitarias de salud y auxiliares de enfermería y por profesionales de algunas disciplinas de acuerdo al contexto territorial: enfermería, medicina, psicología, odontología, nutrición y terapias.



conjunto de equipos de atención integral que llegarán a las casas de los docentes y a sus lugares de trabajo.<sup>50</sup>

## Obstáculos y recomendaciones sobre la acción gubernamental

El segundo año del gobierno en materia del derecho a la salud muestra, de un lado, un compromiso del gobierno nacional por garantizarlo e impulsar cambios de fondo y políticas que aborden problemáticas específicas del derecho; y por otro, la acción de sectores políticos y económicos que han dominado y se han lucrado del sistema de salud por treinta años, buscando obstaculizar los cambios necesarios para la garantía de este derecho.

En este balance, se puede decir que el gobierno nacional colocó su énfasis de gestión en la reforma al sistema de salud, lo que le demandó mucho tiempo y recursos y dejó de alguna manera en segundo plano otras acciones de gestión para avanzar en el enfrentamiento a problemáticas específicas del derecho a la salud. El archivo de la reforma en el Congreso, de alguna manera le hizo ver al gobierno que podía impulsar muchas gestiones y cambios desde la propia capacidad técnica y jurídica institucional, camino por el cual ha empezado a andar, el cual podría contribuir a establecer de forma más decidida la intervención estatal para la garantía de este derecho.

De otra parte, en tanto esta garantía no se concentra solamente en el desempeño del sistema de salud, sino que implica la afectación de un conjunto de determinaciones sociales, se hace indispensable una acción interinstitucional, interministerial e interprofesional para afectar las condiciones de vida determinantes de los procesos de salud-bienestar-enferme-

dad-cuidado-atención-rehabilitación de una población, asunto en el cual hay muchas limitaciones, en tanto la acción gubernamental sigue siendo fuertemente sectorial. Así mismo, las intervenciones en salud siguen siendo fragmentadas y programáticas, y en la salud pública siguen primando los programas y visiones verticales y no integrales, sin una respuesta diferencial suficiente, los cuales deben ser superados mediante programas que incidan de manera articulada en los problemas de afectan la salud en los territorios donde viven las poblaciones, teniendo en cuenta la diversidad de condición socioeconómica, de género, sexual, de etnia, etaria y de discapacidad, entre otras.

Los problemas de acceso principalmente en el área rural demandan que se intensifique la puesta en operación del modelo territorial de atención, constituyendo un conjunto de equipos territoriales de salud que garanticen los procesos de promoción, prevención, diagnóstico y atención temprana para las poblaciones que más han estado excluidas de la garantía de este derecho en el país.

Sin duda hay un saldo negativo en la acción de gobierno relacionado con la dignificación de las condiciones laborales de las y los trabajadores del sector. No se ha avanzado en este componente esencial del derecho, lo que se podría ir impulsando, empezando por las y los propios trabajadores del Ministerio de Salud, superando la alta flexibilización existente mediante la formalización

Otro aspecto en el que falta un impulso decidido, es el de avanzar en una real y amplia participación ciudadana, como aspecto esencial del contenido del derecho a la salud, en las deliberaciones y decisiones gubernamentales respecto del mismo.

Por último, este gobierno ha tenido claridad sobre la necesidad de impulsar un sistema de salud que no haga depender la garantía del derecho de la capacidad de pago de las personas, en el cual los recursos públicos se utilicen para garantizar los principios de acce-

50- [https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/el-1-de-mayo-se-pone-en-marcha-el-nuevo-modelo-de-salud-para-los-docentes-del-pais-464678#google\\_vignette](https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/el-1-de-mayo-se-pone-en-marcha-el-nuevo-modelo-de-salud-para-los-docentes-del-pais-464678#google_vignette)



so real universal, gratuidad e integralidad. Esto es posible, pero el gobierno, con el respaldo y la exigibilidad de la ciudadanía, tendrá que seguir insistiendo para que el Estado colombiano incorpore en su legislación el cambio de sistema de salud que efectivamente aporte a la garantía del derecho a la salud.

## Referencias

- Defensoría del Pueblo (29 abril, 2024). “Por vulneración del derecho a la salud, los colombianos presentaron cerca de 198.000 tutelas durante el 2023”. <https://www.defensoria.gov.co/-/por-vulneraci%C3%B3n-del-derecho-a-la-salud-los-colombianos-presentaron-cerca-de-198.000-tutelas-durante-el-2023>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Recuperado de <https://www.defensoria.gov.co>
- Equipo Desde Abajo (marzo, 2023). “Reforma a la salud para proteger y potenciar la vida, no el negocio”. *Periódico Desde Abajo*, Edición Extraordinaria.
- Instituto Nacional de Salud (mayo 29, 2024). La mortalidad materna sigue siendo mayor en mujeres pobres y con pertenencia étnica. <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/La-mor->

[talidad-materna-sigue-siendo-mayor-en-mujeres-pobres-y-con-pertenencia-%C3%A9tnica.aspx](https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/La-mortalidad-materna-sigue-siendo-mayor-en-mujeres-pobres-y-con-pertenencia-%C3%A9tnica.aspx)

- Ministerio de Salud y Protección Social (2024). Informe de Tutelas en Salud 2023. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/informe-tutelas-salud-2023-orden-trigesima-sentencia-T-760-2008.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2024). Informe de gestión 2023. <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Rcuentas/Documents/Informe-de-gestion-290124.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (abril 8, 2024). Comunicado de Prensa. Boletín No. 25 de 2024. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/ministerio-de-salud-anuncia-medidas-para-ajustar-el-sistema-y-garantizar-el-acceso-a-la-salud.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. Dirección de Promoción y Prevención. (febrero, 2024). Gestión territorial en APS: Equipos Básicos de Salud conformación, operación y seguimiento. <https://www.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/2024/col-vspps-feb/8.Gestion-territorial-APS.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.observatoriorh.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fwebfiles%2Ffulltext%2F2024%2Fcol>
- Torres-Tovar, M (abril, 2024). Sigue el pulso por el sistema de salud. *Periódico Desde Abajo*, Edición No. 312. <https://www.desdeabajo.info/rotador-incio/item/sigue-el-pulso-por-el-sistema-de-salud.html>
- UNICEF. (2024). Estado mundial de la infancia 2024: Informe de Colombia. Recuperado de <https://www.unicef.org>



# LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: ENTRE EL FEMINICIDIO Y EL RETRASO EN LA POLÍTICA DE GÉNERO DEL ACUERDO DE PAZ

**E**n lo corrido de 2024 los casos de feminicidios se han incrementado de manera alarmante: el Reporte Dinámico de Feminicidios Colombia registró 271 acciones de este tipo durante los primeros cinco meses, lo que representa un incremento en el promedio mensual respecto al año 2023, en el cual 525 mujeres fueron asesinadas, cuyo promedio mensual de 43 feminicidios es inferior a los 54 casos del año actual. La mayoría fueron cometidos con arma de fuego y arma corto-punzante en la vivienda de las víctimas, con predominancia del parentesco de pareja y expareja sentimental (Observatorio de Feminicidios Colombia). Si bien el gobierno Nacional expidió el 28 de mayo la ley 2356 por medio de la cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio, resulta prioritario reforzar el acceso efectivo a la justicia y a los mecanismos de protección: de las denuncias por feminicidios en 2023 la mayoría se encuentra en la fase inicial del proceso penal, y el nivel de ejecución de penas es muy bajo.<sup>51</sup>

.....

51- Para el 2023, se evidencia que el 54.1% de los casos está en fase de indagación, el 8.6% está en fase de investigación, un 47.3% se encuentra en la etapa de juicio, y solamente el 7.3% se encuentra en ejecución de penas. (Fundación Paz y Reconciliación, 2024).

Respecto a la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, el boletín estadístico de Medicina Legal y Ciencias Forenses registró una leve disminución en el primer trimestre de 2024 comparado con el del 2023: entre enero y marzo de 2024 se valoraron 14.924 casos, lo que representa una disminución del 0,41% respecto a los 14.986 casos del mismo período en 2023. Así mismo, se reportan 5.182 exámenes médico-legales por presunto delito sexual en el primer trimestre de 2024, lo que se traduce en una disminución del 6,63% frente a los 5.550 exámenes del mismo trimestre en 2023. En ambos casos las mujeres fueron las más afectadas en 2024 con un 76,25% de los casos de violencia intrafamiliar, y un 86,51% de exámenes médico legales por presunto delito sexual. Pero la tendencia a la baja en estas estadísticas no puede ser entendida únicamente como una disminución de los delitos, sino que también responden al desestímulo de la denuncia tras los obstáculos y la falta de investigación judicial y sanción penal a los involucrados en dichas violencias.

El alarmante incremento de feminicidios, y el comportamiento relativamente estable de la violencia intrafamiliar y de la violencia sexual contra las mujeres, muestran los escasos avances de los mecanismos creados por el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, liderados por el Viceministerio de las Mujeres, para mitigar las violencias contra las mujeres y responder eficazmente a la emergencia por violencia de género en el territorio nacional,





declarada a través del mismo Plan. Frente a este escenario, la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y del Viceministerio de las Mujeres supone un avance importante para procurar la garantía de los derechos de las mujeres. Los ajustes institucionales que tengan lugar deben garantizar el principio de progresividad con instituciones fortalecidas en términos de capacidades técnicas, recursos humanos y financieros, autonomía, y sobre todo apertura para mantener diálogos directos y vinculantes con el movimiento y las organizaciones de mujeres y de feministas.

De otra parte, la feminización de la pobreza se mantuvo en 2023. Si bien el porcentaje de las personas que pertenecían a un hogar con pobreza multidimensional cuya jefatura era femenina, se redujo en 0,9 puntos porcentuales en 2023 (13.2%) frente al 2022, la incidencia de este tipo de pobreza sigue siendo mayor en los hogares cuyo jefe de hogar es una mujer. Esta diferencia fue de dos puntos porcentuales en el 2023 (Dane, 2024a).

En cuanto al ámbito Mujeres, Paz y Seguridad, se destaca la hoja de ruta presentada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, de la mano del Ministerio de Relaciones Exteriores, a finales de 2022, para consolidar el primer Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325. Este instrumento, adoptado actualmente por más de 107 países en el mundo, es estratégico para aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones relativas a la paz y seguridad. No obstante, pese a la participación de más de 1500 mujeres en todos los departamentos del país y el insistente rol de las organizaciones de mujeres y feministas, en mayo de 2024 aún no había sido presentado formalmente el Plan Nacional de Acción.

En cuanto a las apuestas de paz del Gobierno actual, en particular frente a los diálogos con diferentes grupos armados al margen de la ley, avanzan sin que se haya definido un mecanismo concreto para la participación de las mujeres con sus diversidades, y sin que la

agenda del movimiento de mujeres y de feministas esté representada suficientemente.

En relación a los diálogos con el ELN, en el marco de los encuentros territoriales y diálogos con sectores nacionales impulsados por el Comité Nacional de Participación (CNP), se llevó a cabo un encuentro nacional de mujeres en el cual la participación aunque limitada hizo eco de las propuestas de éstas, algunas de las cuales se plasmaron en el acuerdo 28 de la Mesa de diálogo, donde se destaca en particular el objetivo del proceso de participación en las transformaciones en el eje de educación y cultura, en el cual por primera vez se nombra la cultura patriarcal como una estructura a transformar; y en los enfoques del proceso se reconoce el de mujeres y género, y en las garantías la vinculación de acompañamiento psicosocial con especial atención en las víctimas de violencias basadas en género. Teniendo en cuenta este avance, se hace necesario promover un diálogo más profundo que permita revisar la participación cualificada del movimiento de mujeres y feministas que puedan incidir efectivamente en cada uno de los puntos que se aborden en este proceso de diálogo, para garantizar la vinculación efectiva de la perspectiva feminista y de género.

En materia del Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, la actualización del plan de acción para el período 2023 – 2026 no ha concluido, alcanzando un año y medio de retraso, mientras que los feminicidios e intentos de feminicidios de lideresas sociales y comunitarias se han incrementado (Observatorio de Feminicidios Colombia, 2024).

En la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional sobre personas defensoras y liderazgos sociales en Colombia (Sentencia SU-546 de 2023), la Corte Constitucional reconoció que las mujeres defensoras se exponen a unas circunstancias especiales de riesgo, y a “diversas formas de estigmatización que se vinculan a comprensiones patriarcales de su rol”. Así mismo, no se ha avanzado suficiente-



mente en la territorialización de las acciones del PIG-Mujeres ni en la respuesta urgente ante las situaciones de riesgos y amenazas. La Unidad Nacional de Protección (UNP) no ha presentado su proceso de reestructuración, ni avance alguno en la implementación de las recomendaciones realizadas respecto del mejoramiento de la protección, que sigue siendo únicamente militarizada y débil respecto a los enfoques de género e intersectorial.

Respecto a la implementación de las medidas de género del Acuerdo Final de Paz, se alerta sobre el poco cumplimiento de los indicadores de género, que no se corresponde con el ritmo necesario de implementación. Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) la implementación de los indicadores de género alcanzó el 30,89% en la vigencia de 2023. Adicionalmente, hay una brecha significativa entre la implementación del enfoque de género y la implementación general de dicho Acuerdo, en la cual se evidencia que las disposiciones con perspectiva de género se encuentran en los niveles más bajos de implementación. Así, urge asignar presupuesto específico para cada indicador de género, aumentar significativamente el presupuesto global de las medidas de género, establecer de forma clara las instancias de participación de mujeres, garantizar su participación en los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas, entre otras recomendaciones elaboradas por organizaciones de mujeres en el marco del seguimiento a la implementación.

## Referencias

- Fundación Paz y Reconciliación, (2024). “Informe vivir sin miedo: Informe de violencias basadas en género en 2022 – 2023”. [https://fca00126-f5d3-4f61-b905-596c29588de.usrfiles.com/ugd/fca001\\_67c85f729c7547c59c7296c66c-7b9f99.pdf](https://fca00126-f5d3-4f61-b905-596c29588de.usrfiles.com/ugd/fca001_67c85f729c7547c59c7296c66c-7b9f99.pdf)
- DANE. *Pobreza multidimensional en Colombia, año 2023. Boletín técnico*. [www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMmultidimensional-2023.pdf](http://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMmultidimensional-2023.pdf)
- Instituto Nacional de Medicina legal y Ciencias Forenses. Boletines estadísticos mensuales: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>
- Observatorio de Femicidios Colombia: <https://www.observatoriofemicidioscolombia.org/reportes>
- Republicanas populares. Centro de conocimientos y acción política (marzo de 2024). “Alerta por el aumento de femicidios y tentativas de femicidios de las líderes sociales y comunitarias en Colombia”. <https://www.observatoriofemicidioscolombia.org/images/boletines/2024/Alerta/Alerta-marzo-vivas-nos-queremos-2024.pdf>





# LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGBTIQ+: CONTRASTES Y CONTRADICCIONES

La situación de los derechos humanos de las personas LGBTIQ+ bajo el gobierno de Gustavo Petro presenta contrastes y contradicciones significativas. Colombia se encuentra entre los países de Latinoamérica con mayores índices de violencia homicida (Sin Violencia, 2022) y otros tipos de violencia en los últimos años, a pesar del compromiso institucional para combatir esta problemática. Aunque en 2023 se observó una disminución del 1.24% en el número total de personas LGBTIQ+ que fueron víctimas de violencia (Caribe Afirmativo, 2024), el análisis específico por tipos de conductas muestra un aumento preocupante en homicidios y/o feminicidios (156 casos), violencia policial (155 casos) y actos de discriminación y hostigamiento (1998 casos). En particular, las violencias contra personas con experiencias de vida trans aumentaron un 14.79% en comparación con 2022.

El Observatorio de Derechos Humanos de Caribe Afirmativo (2024) registró en el año 2023 un total de 156 homicidios/feminicidios de personas LGBTIQ+ en el país, lo que equivale a un promedio de al menos doce personas al mes víctimas de violencia homicida debido a su orientación sexual, identidad de género y/o expresión de género diversa. Estas violencias se desarrollan en un contexto de recrudecimiento de las agresiones por parte de actores armados ilegales, el crecimiento de la delin-

cuencia organizada y la criminalidad transnacional, así como el control territorial y social, factores que consolidan riesgos significativos para la vida e integridad personal de estas personas.

La perpetuación de la violencia también se ve favorecida por un fenómeno de aprobación social. En este contexto, la Unidad para las Víctimas reportó que en 2023 se incluyeron 926 personas LGBTIQ+ en el Registro Único de Víctimas (RUV), principalmente debido a hechos violatorios como amenazas y desplazamiento forzado.<sup>52</sup>

Durante el 2022, bajo el gobierno de la “Potencia Mundial de la Vida”, el movimiento social LGBTIQ+ celebró la creación del Ministerio de la Igualdad. Por primera vez una dependencia estatal recogía las agendas de las diversidades y disidencias sexuales; sin embargo, al finalizar el segundo año de gobierno la ejecución de este ministerio no es alentadora. Su creación generó tensiones sobre la implementación del Decreto 762 de 2018, que consagra la Política Pública Nacional LGBTIQ+, cuyo principal responsable era el Ministerio del Interior, y fue trasladada a la Vicepresi-

.....  
52- Esta información fue obtenida a través de una solicitud de información mediante derecho de petición presentado ante esa entidad (Nota del autor).



dencia mediante el Decreto 1874 de 2022. Como resultado, tanto la Dirección de Asuntos LGBTIQ+ del Ministerio del Interior como la Gerencia de Diversidades de la Vicepresidencia asumieron la labor de implementar ésta política pública, la cual, a pesar de contar con dos instancias para su implementación, paradójicamente no tuvo un plan de acción durante el segundo año del gobierno de Petro; y la mesa de casos urgentes que se desprende del Decreto ha sido una instancia fallida: durante 2023 se realizaron dos reuniones en Barranquilla y Medellín, cuyos resultados no fueron concluyentes en cuanto a las acciones de los ministerios y órganos de control para prevenir, atender, investigar y judicializar las violencias presentadas.

Por otra parte, se reconoce el esfuerzo del Ministerio del Interior en el desarrollo de la Convención LGBTIQ+, realizada por primera vez, la cual facilitó el encuentro de liderazgos LGBTIQ+ en Colombia, en la búsqueda de transformar la acción de los “sectores sociales” respectivos, en un movimiento social más cohesionado (Ministerio del Interior, 2023). Los resultados de la Convención no han sido divulgados a la sociedad civil; y a pesar de ser una instancia donde se discutió sobre posibles acciones como movimiento social, al finalizar el segundo año no existe conexión entre la intención de la Convención, sus resultados y lo que está haciendo el gobierno.

De otra parte, la Fiscalía General de la Nación expidió la Resolución 00077 del 26 de febrero de 2024, creando un grupo de expertos en la investigación de delitos relacionados con violencias fundadas en la orientación sexual o identidad de género diversa, el cual estaría conformado por seis fiscales, asistentes de fiscales, investigadores, analistas y expertos que trabajarán con las 35 direcciones seccionales. Aunque se espera que el grupo rinda resultados en el esclarecimiento de los hechos de violencia, se alerta que es una figura empleada sin éxito en el pasado por fiscales generales de la nación.

El Ministerio de la Igualdad presenta torpezas en su operatividad, una situación que se repite en otras dependencias del gobierno. Según datos del Ministerio de Hacienda (2023), la ejecución presupuestal fue una de las más bajas en los últimos diez años: la ejecución total con deuda fue del 87.3%, y sin deuda, del 85.5% (Ministerio de Hacienda, 2024). Los Ministerios de Interior, Justicia y Deportes, e Igualdad, tuvieron bajas ejecuciones. La última cartera tiene una asignación de 1.3 billones de pesos, pero apenas se comprometieron 327 mil millones de pesos y se ejecutaron o gastaron 16 mil millones (El Tiempo, 2024a). Para el primer trimestre, la ejecución presupuestal no superó el 1% (La República, 2024). En consonancia con el año 2022, continúa sin nombramiento el Viceministro(a) de Diversidades, a pesar de ser el segundo año de existencia del Ministerio.

En el Plan Nacional de Desarrollo se fijó el compromiso de crear un mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación hacia la población LGBTIQ+ a cargo del Ministerio de Igualdad y Equidad. La ausencia de este mecanismo no solo deja desprotegidas a numerosas personas en condición de vulnerabilidad, sino que también retrasa el progreso hacia una sociedad que respete y promueva la diversidad, garantizando el derecho a vivir sin miedo a la violencia y la discriminación.

El incumplimiento se ha extendido a otras instancias del gobierno nacional. Durante el 2023, la Defensoría del Pueblo emitió alertas tempranas enunciando riesgos concretos y acciones que los ministerios, departamentos y unidades administrativas debían realizar para garantizar derechos a este grupo poblacional. Sin embargo, el cumplimiento de las acciones no fue suficiente, requiriendo una agencia especial de la Procuraduría ante el incumplimiento sistemático del Ministerio del Interior en el seguimiento de las alertas tempranas y de acciones concretas para garantizar la vida y seguridad de personas LGBTIQ+.



Un eslabón desatendido han sido los sujetos de reparación colectiva LGBTIQ+, los cuales son cuatro, reconocidos por la Unidad para las Víctimas como “organizaciones, grupos y movimientos sociales preexistentes a los hechos que los victimizaron, que sufrieron daños colectivos, es decir, transformaciones a sus elementos característicos como colectivo debido a vulneraciones graves y manifiestas a los derechos humanos y violaciones a los derechos colectivos en el contexto del conflicto armado” (Unidad para las Víctimas, 2011).

Estas colectividades siguen en riesgo de victimización por la criminalización de sus corporalidades, el accionar de liderazgos y el perfilamiento por parte de grupos armados, con amenazas, desplazamientos forzados, atentados contra la vida e integridad personal y asesinatos; lo cual también se atribuye a los significativos incumplimientos de los Planes de Reparación Colectiva, que en algunos casos no han tenido avances desde su reconocimiento, es decir, al menos siete años. En 2023 fueron asesinadas Dania Sharit Polo Solórzano en El Carmen de Bolívar, y este año Aldinebin Ramos Buitrago, una persona LGBTIQ+ que también formaba parte de Chaparral Diversa.<sup>53</sup> Al menos tres de los cuatro sujetos de reparación han sido amenazados durante el año 2023 y lo que va del 2024. Todas estas violencias han ocurrido en el marco de la inoperancia de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección.

.....

53- Dania Sharith Polo Solórzano, integrante del tercer sujeto de reparación colectiva LGBTI en el país y quien aportó su testimonio ante la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de impulsar procesos de justicia y reparación que contemplen a esta población, participante de los procesos de Caribe Afirmativo. Fue atacada dentro de su vivienda en El Carmen de Bolívar, lo cual provocó su muerte el 12 de mayo de 2023. Aldinebin Ramos Buitrago, integrante de la Asociación Chaparral LGBTI Diversa, uno de los cuatro sujetos de reparación colectiva LGBTIQ+ en el país, fue asesinado en el interior de su vivienda.

Para este gobierno resulta fundamental crear y poner en funcionamiento el mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación contra la población LGBTIQ+, capacitando continuamente a los funcionarios públicos y judiciales. El fortalecimiento del marco legal y la garantía de acceso a la justicia para las personas LGBTIQ+ son esenciales para reducir la impunidad. Asimismo, es importante implementar campañas de sensibilización pública y educación sobre diversidad sexual y de género, además de mejorar la recolección de datos desglosados y establecer sistemas de monitoreo y evaluación continua de las políticas implementadas; así como apoyar a las organizaciones sociales y líderes comunitarios con financiamiento, recursos y medidas de protección específicas, que son vitales para su labor.

## Referencias

Caribe Afirmativo (2024). “Incontables: Sin registro no hay memoria – Informe sobre la situación de derechos humanos de personas LGBTIQ+”. Recuperado de: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2024/04/INFORME-DD-HH-2023-CA-DIGITAL.pdf>

Congreso de la Republica (2011). Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.” Recuperado: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2016/03/ley-1448-de-2011.pdf>



Departamento Nacional de Planeación (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

El Tiempo (2024). [Comunicado de prensa] El otro ‘pecado’ del Ministerio de Igualdad: estas son las cifras de su baja ejecución presupuestal. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/datos/ministerio-de-la-igualdad-no-ha-ejecutado-ni-el-1-del-presupuesto-que-tiene-3326420>

Fiscalía General de la Nación (2024). Resolución 00077 del 26 de febrero de 2024 “Por medio de la cual se crea el Grupo Nacional de Investigación de relacionados con violencias fundadas en la orientación sexual o identidad de género diversa”. Recuperado de: <https://revistaraya.com/pdf/0-0077.pdf>

La Republica (2024). [Comunicado de prensa] La ejecución presupuestal del primer trimestre es la más baja en los últimos gobiernos. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-ejecucion-presupues->

[tal-del-primer-trimestre-es-la-mas-baja-en-los-ultimos-gobiernos-3838858](https://www.larepublica.co/economia/la-ejecucion-presupuestal-del-primer-trimestre-es-la-mas-baja-en-los-ultimos-gobiernos-3838858)

Ministerio de Hacienda (2024). Informe de ejecución del Presupuesto General de la Nación - Acumulado a marzo. Recuperado de: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexion-Content%2FWCC\\_CLUSTER-242011%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexion-Content%2FWCC_CLUSTER-242011%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio del interior (2018). Decreto 762 de 2018 “Por el cual se adiciona un capítulo al Título 4 a la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Interior, para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86303>

----- (2023). [Comunicado de prensa] Tras primera Convención Nacional, nace en Colombia el Movimiento Social LGBTIQ+. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/noticias/tras-primera-convencion-nacional-nace-en-colombia-el-movimiento-social-lgbtq/>



# IMPACTO DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN LOS DERECHOS DEL PUEBLO AFROCOLOMBIANO

La población afrocolombiana está presente en todo el país, con mayor concentración en la Costa Pacífica, la franja costera del Caribe, Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia. Según el último Censo nacional (2018), constituyen el 10,62% de la población. No obstante, la Defensoría del Pueblo estima que representan al menos el 25% del total, lo que equivale a aproximadamente 10,5 millones de personas. El conflicto armado interno ha tenido un impacto profundo en las condiciones de vida de las comunidades afrocolombianas, palenqueras y raizales en Colombia. La violencia ejercida en sus territorios, que ha generado desplazamientos forzados, ha debilitado gravemente los procesos organizativos de estas poblaciones, afectando su cohesión y su capacidad para defender sus derechos. La deuda histórica que tiene el Estado contra la población afrocolombiana sigue vigente y el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez han realizado intentos por subsanarla, pero con pocos avances.

El gobierno comenzó con la aprobación en el Congreso de una reforma tributaria y una ley de paz total, lo que generó un ambiente optimista respecto a la relación institucional entre las ramas ejecutiva y legislativa, y estableció un marco legal para las negociaciones de paz con grupos armados que operan principalmente en territorios colectivos y de ocupación histórica del pueblo negro y afrocolombiano.

Sin embargo, las reformas en pensiones, salud y trabajo no han superado el trámite legislativo, y la relación del gobierno con el Congreso de la República se ha deteriorado en términos de coaliciones y mayorías parlamentarias.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, aprobado por el Congreso, establece nuevos ámbitos de participación del pueblo afrocolombiano en términos de alianzas público-populares, promoviendo la contratación directa de Consejos Comunitarios, organizaciones de base territorial y otras expresiones organizativas para operar planes, programas y proyectos gubernamentales.

Hay avances significativos en la tenencia colectiva de la tierra para el pueblo afrocolombiano. Por un lado, se aprobó la ley estatutaria que estructura la Jurisdicción Especial Agraria y Rural para resolver conflictos en torno a la tierra, la cual se incluyó en la Constitución mediante el Acto Legislativo No. 03 de 2023, garantizando jueces y magistrados dedicados exclusivamente a resolver conflictos agrarios en todo el país, y se espera que contribuya a la seguridad jurídica de los territorios colectivos y de ocupación histórica del pueblo afrocolombiano.

Por otro lado, se expidió el Decreto 0129 de 2024, que adiciona el Título 25 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, regla-





mentando procedimientos de ampliación y saneamiento de tierras de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Este decreto adopta mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados ancestral y tradicionalmente por estas comunidades, saldando en parte la deuda histórica en términos de procedimientos administrativos agrarios para asegurar la tenencia colectiva.

En política exterior, se ha promovido una relación más estrecha con el continente africano, impulsando alianzas comerciales, intercambios educativos, transición energética, resolución de conflictos y estabilización democrática. Esta estrategia ha buscado diversificar la política exterior de Colombia, tradicionalmente centrada en Norteamérica y Europa. Se espera aumentar exportaciones a África en productos como carne, maquinaria industrial, café verde, cueros, trigo y aceite de palma, así como promover importaciones de autopartes, maquinaria, alimentos y prendas de vestir.

El gobierno también ha propuesto una “agenda de reparación histórica” para reconectar las diásporas y fortalecer las relaciones con países del Caribe y África, en un esfuerzo por reparar la deshumanización sufrida por las comunidades negras e indígenas durante la Trata Transatlántica y la colonización de América. En este sentido, se ha avanzado en la creación de la Comisión Intersectorial Nacional de Reparación Histórica, cuyo objetivo es superar los efectos del racismo, la discriminación racial y el colonialismo en los pueblos étnicos de Colombia, reconociendo así las desigualdades sociales y económicas que persisten.

Los mayores desafíos del gobierno están en la seguridad y la construcción de paz. El desplazamiento forzado y los confinamientos siguen siendo retos humanitarios significativos para el pueblo afrocolombiano, especialmente en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Además, preocupa la intensificación de la actividad y expansión de grupos armados no estatales en el noroccidente del Sur de Bolívar y en el Bajo Cauca Antioqueño.

Después de tres décadas de la Ley 70 de 1993, y tras un proceso de incidencia del pueblo afrocolombiano, se reglamentó el capítulo IV mediante el Decreto 1384 de 2023, que regula aspectos relacionados con el uso de la tierra, así como con la protección y aprovechamiento de recursos naturales no renovables y el ambiente en los territorios colectivos. Además, el Decreto 1396 de 2023 adopta mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de actividades mineras, priorizando títulos y autorizaciones para el pueblo afrocolombiano. Aunque estos son avances importantes, aún subsiste el reto de integrar la reglamentación de la Ley 70 de 1993, asegurando la socialización, divulgación e implementación de recomendaciones para garantizar el goce pleno y efectivo de los derechos sociales, étnicos, políticos y culturales de la población afrodescendiente.

Según el informe final de la Comisión de la Verdad, el 38% de los afrocolombianos y el 27% de las personas indígenas fueron registradas como víctimas del conflicto armado en Colombia, a pesar de que ambas comunidades juntas constituyen menos de una cuarta parte de la población nacional. Este dato refleja la desproporcionada afectación que el conflicto ha tenido sobre estas poblaciones históricamente marginadas. La administración de Petro ha reconocido este hecho, y admitido que las políticas gubernamentales anteriores excluyeron desproporcionadamente a las comunidades afrocolombianas, indígenas y étnicas de oportunidades fundamentales, como el acceso a la atención médica, la educación y el desarrollo económico.

En respuesta, la vicepresidenta ha lanzado una estrategia orientada a implementar el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, con especial énfasis en el apoyo a los afrocolombianos, estableciendo una dirección bajo el nuevo Ministerio de Igualdad para centrar esfuerzos en estas comunidades, mientras que el Ministerio de Interior proporciona asesoramiento técnico y financiamiento para proyectos sociales propuestos por las mismas. Por ejemplo, se realizaron procesos de Consulta Previa, Libre e



Informada que las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras y el Pueblo Rom (Gitano) llevarán a cabo sobre el proyecto de ley de Reforma al Sistema de Salud.

No obstante, la violencia contra estas comunidades y sus líderes continúa siendo alarmante. Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la violencia en las regiones donde grupos armados ilegales ejercen control sigue siendo una amenaza constante, con 54 afrocolombianos asesinados desde la firma del acuerdo de paz en 2016. Los departamentos de Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño y Norte de Santander han sido particularmente afectados, donde estos grupos no solo han asesinado a excombatientes desmovilizados de las Farc, sino que también han explotado a niños, incluyendo a venezolanos, indígenas y afrocolombianos, forzándolos a ser combatientes, informantes y víctimas de trata sexual.

En el primer semestre de 2023 se registraron 46 casos de homicidio de defensores de derechos humanos, de los cuales nueve eran afrodescendientes. Además, las protestas de julio de 2023, desencadenadas por la muerte de dos jóvenes afrodescendientes a manos de la policía en posibles incidentes de violencia racista, han puesto de relieve la implicación de las fuerzas del orden en el racismo sistémico, una realidad denunciada por organizaciones como ILEX Acción Jurídica, Temblores ONG y el Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos. En medio de este contexto, se ha iniciado la fase de pre-consulta como el primer paso hacia los procesos de Consulta Previa, Libre e Informada ya citados en torno al Sistema de Salud, cuya reforma actualmente está en discusión en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El Instituto Kroc informó que hasta noviembre de 2023 el 13% de las 80 disposiciones con enfoque étnico del Acuerdo de Paz no había iniciado su implementación, mientras que el 61% se encontraba en un estado mínimo, el 14% en un estado intermedio, y solo el 13% estaba completamente implementado.

Aunque se han registrado actividades de planeación y gestión para promover el enfoque étnico, estas acciones aún no se traducen en niveles más altos de implementación. Se destacan particularmente las incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, las cuales buscan acelerar el cumplimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), mejorar la gestión catastral en territorios étnicos, y establecer un trazador presupuestal para las comunidades étnicas.

Sin embargo, persisten desafíos en el desarrollo de los procesos de consulta y concertación con los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo Final de Paz. Todavía están pendientes compromisos fundamentales como la reparación colectiva y el desminado humanitario. El informe también menciona la firma del Pacto por el Capítulo Étnico por parte del Gobierno nacional, subrayando la importancia de garantizar una adecuada articulación con las organizaciones étnicas y la necesidad de establecer un instrumento de seguimiento y monitoreo que permita evidenciar los avances alcanzados.

En conclusión, aunque el gobierno ha logrado importantes avances en términos de legislación y políticas que promueven la paz, la seguridad jurídica de los territorios colectivos afrocolombianos, y la diversificación de la política exterior, aún enfrenta desafíos significativos en la implementación de reformas estructurales en pensiones, salud y trabajo.

La deteriorada relación con el Congreso y los continuos problemas de seguridad y desplazamiento forzado subrayan la necesidad de una acción concertada y sostenida para abordar las necesidades urgentes de las comunidades afrocolombianas y otros grupos vulnerables. La reglamentación de la Ley 70 de 1993 y los esfuerzos por una reparación histórica marcan pasos cruciales hacia la justicia social, pero requieren una implementación integral y efectiva para garantizar el pleno goce de los derechos de estas comunidades.





# DERECHO AL AGUA: VOLUNTAD DE CAMBIO Y DEMORA EN ATENDER LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE RECONOCIMIENTO

*El agua es el principio de todas las cosas.*

Tales de Mileto.

*Los movimientos sociales consideramos el agua como elemento articulador de todas las acciones de la vida diaria.*

## Contexto del problema del agua en Colombia

**E**l 2 de julio de 2023 el departamento de la Guajira fue declarado en estado de emergencia social, económica y ecológica por medio del decreto 1085 de 2023, debido a los impactos del fenómeno del Niño y la crisis climática; lo que lleva a determinar que el departamento está atravesando una grave crisis humanitaria que se refleja en la falta de acceso a los servicios básicos vitales, como el acceso a agua potable, entre otros (Asuntos legales, 2023; Infobae, 2023c).

Gustavo Petro como presidente de la República creó en el año 2023 el Instituto de la Gestión del Agua en La Guajira adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por medio del Decreto 1250 del 26 de julio de 2023 para la Emergencia Económica y Social (Agua, 2023). Sin embargo, la Corte tumbó la creación de dicho instituto aduciendo lo siguiente: “Este tribunal concluyó que no cumplen los criterios materiales (finalidad y necesidad), toda vez que su objetivo no es enfrentar el estrés hídrico (urgencia e inminencia) sino la ausencia de infraestructura y tecnologías de largo plazo” (RCN Radio, 2023).

Es viable aclarar que el Instituto de la Gestión del Agua en La Guajira fue una solución

viable y acertada que propuso el presidente Petro para mitigar la falta del recurso hídrico y asegurar una mejor calidad de vida a la población guajira. Al ser tumbado este Instituto por la Corte Constitucional, en el año 2024 se observa que el departamento sigue presentando graves problemas para de acceso al agua potable.

El gobierno ha hecho esfuerzos para abastecer de agua a La Guajira, razón por la cual llevaron cuarenta carro-tanques tipo FAT CF410 de fabricación holandesa que cumplirían ese cometido. Sin embargo, tiempo después se desató una polémica nacional por los contratiempos que se hallaron en el contrato que se firmó en octubre de 2023, y que ha generado tensión política debido al entramado de corrupción y la forma como se realizó la distribución de agua, ya que en la Alta Guajira no hay caminos rurales, así que la distribución no fue la más equitativa (Cambio, 2024).

De otra parte, “entre diciembre del año 2023 y marzo del 2024, 273 municipios de 24 departamentos registraron desabastecimiento de agua” (El Tiempo, 2024). El 10 de abril de 2024 los embalses de Bogotá compuestos por el sistema Norte, Sur y Chingaza se encontraban en muy bajos niveles, razón por la cual el alcalde Carlos Fernando Galán anunció un racionamiento de agua por ciclos distribuidos en localidades, el primero de los cuales co-



menzó el 11 de abril de 2024 en 10 localidades; seguidos por otros a partir del 20 de abril, entre el lunes 29 de abril hasta el 7 de mayo, el 8 y el 16 de mayo de 2024, a partir del viernes 17 de mayo, y el último entre el domingo 26 de mayo y el 3 de junio. Los resultados fueron positivos ya que se logró que el “sistema Chingaza llegara al menos al 20 por ciento de abastecimiento y el consumo promedio estuviera por debajo de los 15 metros cúbicos por segundo.” (El Tiempo, 2024).

No obstante, se anunció el segundo ciclo de racionamiento de agua en el Distrito Capital con la diferencia que se llegó a turnos día de por medio. El objetivo al mes de octubre será que el “Sistema Chingaza se ubique en al menos un 70 por ciento” (El Tiempo, 2024).

## Antecedentes jurídicos y políticos del derecho fundamental al agua

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), creado por medio de la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación, la cual asesora al gobierno nacional en todos los aspectos sobre desarrollo económico y social del país. Sobre el tema pertinente esta autoridad creó políticas, estrategias y programas de inversión en el Plan de Agua 1995-1998, para canalizar las inversiones en el sector acueductos y alcantarillado ofreciendo soluciones a las comunidades en consonancia con la Ley 142 de 1994 *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, que ya establecía el agua y saneamiento básico como necesidades básicas insatisfechas. (Gov.co, 2024b).

En esta misma línea resaltamos el documento Conpes 3463 sobre los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, publicado el 12 de marzo de 2007, con énfasis en la administración del servicio público que debe privilegiar la estructura de las socieda-

des comerciales con la coordinación de las gobernaciones a través de figuras empresariales por medio de las cuales se canalizan los recursos del Sistema General de Participaciones, tarifas ajustadas al marco tarifario vigente, regalías, recursos propios de las empresas, otros recursos de los presupuestos territoriales, y aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y del Gobierno Nacional. (Gov.co, 2024c).

Pero lo anterior sólo ha servido para ver cómo en los departamentos se hacen elefantes blancos y obras inconclusas, como fue el caso de los acueductos en los municipios Río Quito e Istmina, financiados desde el año 2011 con más de 32 mil millones pesos, que se encuentran inconclusos.

## La política pública actual del agua

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 enuncia las normas a favor del derecho al agua: En el parágrafo 1 del artículo 274 establece que

“las comunidades organizadas no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya, y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida”. (GOV.CO, 2024a)

Seguidamente, el parágrafo 4 del artículo 274 enuncia:

“Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones: El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el



área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación. Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps, no requerirán presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua -PUEAA, como tampoco la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión”. (Gov.co, 2024a)

El Artículo 275 estableció:

“El Ministerio de Igualdad y Equidad y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio formularán e implementarán, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Programa Agua es Vida en los territorios marginados y excluidos. Este programa brindará soluciones de agua potable y saneamiento básico a los sujetos de especial protección constitucional, a la población vulnerable, aplicando enfoques diferenciales y de género, de derechos, territorial e intersectorial”. (Gov.co, 2024a)

A pesar de que la Ley le encomienda al Gobierno la reglamentación de estas normas, no lo ha hecho, provocando con esta omisión un estado prolongado del orden anterior donde se privilegiaba lo empresarial a lo comunitario.

## Recomendaciones para enfrentar el contexto actual sobre la problemática del agua

Se ha demostrado en distintos foros de debate público, que el Gobierno tiene voluntad en buscar los cambios, pero se ha demorado en atender las causas a los problemas estructurales relacionados con el derecho al agua, tales como, entre otros:

- La contaminación de los ríos por descargas de las aguas residuales de las principales ciudades del país.

- No disponibilidad de acceso a agua potable en comunidades en condición de vulnerabilidad como los pueblos indígenas de la Guajira, donde la Unidad de Gestión del Riesgo de Uribia reportó 1.800 solicitudes de agua por la comunidad Wayuu, pero no se pudieron atender por las denuncias en la compra de carro-tanques con sobrecostos. (Infobae, 2024)
- Bogotá D.C. enfrenta un racionamiento de agua potable debido a la vulnerabilidad de los ecosistemas que sustentan su acueducto, como el Páramo de Chingaza (Bogotá, 2024); en Bucaramanga el riesgo de la contaminación del agua con mercurio en las bocatomas del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga ante el avance de la minería en el Páramo de Santurbán (Vanguardia, 2023).
- El informe de rendición de cuentas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio basado en cifras del Dane menciona que al menos 3,5 millones de colombianos carecen de acceso al agua potable, las zonas rurales y comunidades indígenas son las más afectadas. 350 municipios no tienen acceso al agua con calidad, 450 no tienen continuidad en el servicio domiciliario, muchos hogares reciben el agua menos de 20 horas diarias (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2023).

Para garantizar que el agua sea un derecho fundamental y no una mercancía, es recomendable implementar los siguientes mandatos:

1. Reglamentación inmediata de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, haciendo énfasis en aquellas normas que creen un verdadero Plan de Ordenamiento Territorial del Agua y fortalezcan la gestión comunitaria del agua para garantizar el acceso adecuado y permanente en zonas rurales.



2. Eliminar las soluciones inmediatistas como la compra de carro-tanques para superar los problemas de agua en las regiones, y en su lugar instalar plantas desalinizadoras en zonas donde no es factible la disposición de agua subterránea, priorizar los usos de agua de consumo humano sobre otras actividades industriales, aumentar la inversión en infraestructura hídrica, saneamiento básico y programas de acceso efectivo al agua priorizando las poblaciones en condición de vulnerabilidad; estimular la creación de veedurías y sistemas de rendición de cuentas en la gestión y ejecución de los recursos; y fomentar la tecnología eficiente.
3. Acelerar el proceso de adjudicación de baldíos o tierras de la nación con derechos sobre uso de las aguas para consumo humano y agropecuario; y capacitar sobre prácticas agrícolas que reduzcan el desperdicio de agua y uso de agroquímicos.
4. Establecer una normatividad de prohibición de las actividades que contaminan el recurso vital, ponen en riesgo a las comunidades y ecosistemas a través de la reglamentación de la Ley 2327 de 2023 conocida como la Ley de Pasivos Ambientales, y la designación de más áreas excluidas de la minería y los hidrocarburos conforme a los criterios técnicos y jurídicos del Decreto 044 del 30 de enero de 2024 “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones” (Alcaldía de Bogotá, 2024).

## Referencias

- Agua (2023). “Colombia: El gobierno nacional crea el Instituto de Gestión del Agua de La Guajira”. Disponible en: <https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/colombia-gobierno-nacional-crea-instituto-gestion-agua-guajira>
- Asuntos legales (2023). “Ya fue firmado el decreto que crea el Instituto de la Gestión del Agua en La Guajira”. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ya-fue-firmado-el-decreto-que-crea-el-instituto-de-la-gestion-del-agua-en-la-guajira-3717631>
- Alcaldía de Bogotá, 2024. *Decreto 044 de 2024*. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153058&dt=S>
- Bogotá (2024). “Así están los niveles de los embalses que abastecen de agua a Bogotá”. Disponible en: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/habitat/asi-estan-los-niveles-embalses-que-abastecen-agua-potable-bogota-2024#:~:text=Conoce%20c%C3%B3mo%20regir%C3%A1n%20las%20nueves,integran%20en%20total%20ocho%20embalses>
- Cambio (2024). “Carro-tanques de La Guajira: las disputas políticas detrás de la controversia por el agua”. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/poder/carrotanques-la-guajira-disputas-politicas>
- El Tiempo (2024) “Alerta por los embalses en Colombia”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/raionamiento-de-agua-en-bogota-cuales-son-las-zonas-y-horarios-de-restriccion-3332343>



GOV.CO (2024a) “Ley 2294 de 2023”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

----- (2024b) “Ley 142 de 1994”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>

----- (2024c) “CONPES 3463 – 2007”. Disponible en: <https://minvivienda.gov.co/normativa/conpes-3463-2007>

Infobae (2023) “Corte le tumbó a Gustavo Petro otro decreto de la emergencia en la Guajira: en esta oportunidad se relacionaba con el PAE y la educación”. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/22/corte-le-tumbo-a-gustavo-petro-otro-decreto-de-la-emergencia-en-la-guajira-en-esta-oportunidad-se-relacionaba-con-el-pae-y-la-educacion/#:~:text=El%20%20de%20julio%20el,limitado%20la%20aplicaci%C3%B3n%20del%20decreto>

----- (2024) “Más de 1.800 solicitudes de agua potable reposan en la ofici-

na de Gestión del Riesgo de Uribia, La Guajira”. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/03/mas-de-1800-solicitudes-de-agua-potable-reposan-en-la-oficina-de-gestion-del-riesgo-de-uribia-la-guajira/>

Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio (2023) “Informe de rendición de cuentas 2023”. Disponible en: [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117\\_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf)

RCN Radio (2023). “Corte Constitucional tumba creación del Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira”. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/corte-constitucional-tumba-creacion-de-instituto-de-la-gestion-del-agua-de-la-guajira>

Vanguardia (2023). “Contaminación con mercurio. Páramo de Santurbán”. Disponible en: <https://portales.vanguardia.com/especiales-vanguardia/contenido/mineria-ilegal-y-contaminacion-con-mercurio-en-el-paramo-de-santurban/>







# CRISIS CLIMÁTICA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y EXTRACTIVISMO: EL GRAN RETO DE LA ADAPTACIÓN, LA DIVERSIFICACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

**N**uestro país presenta impactos por el cambio climático. Según el IDEAM, actualmente solo hay seis nevados que regulan los ecosistemas de agua dulce como los páramos, pero estos se ven afectados con el cambio en las precipitaciones (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, 2024), la falta de agua afecta el sector agropecuario y los servicios públicos domiciliarios, como sucedió a mitad del año 2023 con la declaración de calamidad pública en doce departamentos debido a la sequía, generando alertas sobre la seguridad alimentaria (Decreto 220 de 2023), o los torrenciales aguaceros desde febrero de 2024 que provocaron emergencias y riesgos a las comunidades por inundaciones, destrucción de infraestructura y viviendas (Ibid).

Teniendo en cuenta que una de las principales causas de esta crisis climática es la matriz energética de Colombia, que para el año 2020 su principal fuente era el petróleo (38%), gas natural (25%), carbón (13%), energía hidroeléctrica (12%) y otras fuentes primarias (12%) (Organización Latinoamericana de energía –OLADE-, 2021), el presidente Gustavo Petro dio discursos sobre la aceleración de la transición energética en la COP28 en Dubái, y en los medios ha insistido en esta prioridad desincentivando las energías fósiles al no firmar nuevos contratos de exploración en carbón, petróleo y gas. Posteriormente, en la

Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo modificó el Sistema Energético Nacional para incorporar energías renovables no convencionales (Numeral 10 artículo 235 del PND), tales como los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos obtenidos a partir de cuerpos de agua con capacidad menor a los 50 MW (conocidas como pequeñas centrales hidroeléctricas o PCH). Esto ha tenido bastantes controversias por las experiencias de las comunidades que conviven con estos proyectos y perciben los impactos a la naturaleza, por lo que no se tolera su fomento en el PND.

Superar el extractivismo requiere transformar el sector agropecuario con reformas agrarias y agroalimentarias, tal como fue propuesto en el Plan de Acción Institucional de septiembre de 2023 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el cual se hace énfasis en la pérdida de ecosistemas que producen agua y oxígeno debido a la deforestación, que se suma al calentamiento global, por lo que la apuesta de este sector insiste en la descarbonización y resiliencia climática. Esto tiene armonía con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo sobre Derecho Humano a la Alimentación y Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática.

Concretamente el PND le apuesta al reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas (Artículo 359) en



conexidad con el Acto Legislativo 01 de 2023 que modifica el artículo 64 de la Constitución y reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Con el apoyo de movimientos sociales como el Coordinador Nacional Agrario -CNA-, se expidió el Decreto 780 del 24 de junio de 2024 “Por el cual se adiciona el título 26 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y se establecen los ajustes normativos para simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y formalización de Territorios Campesinos Agroalimentarios -TECAM-, en desarrollo del artículo 359 de la Ley 2294 de 2023”. De esta forma se vincula activamente al campesino como productor de alimentos y protector de la naturaleza.

Estos esfuerzos de la política pública nacional en la adaptación y mitigación del cambio climático implican superar la cultura de consumo y extractivismo que ha permanecido en nuestro país desde los últimos treinta años, y para ello, además, se ha trabajado en declarar la moratoria de los contratos de fracking a nivel nacional, comenzando con la suspensión de los proyectos pilotos de yacimientos no convencionales Kalé y Platero (autorizados por el gobierno Duque), y adicionalmente, el apoyo al proyecto de ley construido y promovido por los movimientos sociales como la Alianza Colombia Libre de Fracking que busca la prohibición legal del fracking en Colombia. Estos son esfuerzos muy importantes porque al desistir en este tipo de energías se impulsan energías limpias como el hidrógeno verde y otras de la mano de las empresas que han liderado el sector convencional durante muchos años.

Sobre los otros sectores del extractivismo, se han desarrollado discusiones de reforma a la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, lideradas por la Comisión Accidental minera del Congreso de la República en varios foros y audiencias públicas donde se escucharon

durante el año 2023 las voces de las comunidades y expertos en el tema, reconociendo los conflictos socio ambientales, los debates sobre las declaratorias de utilidad pública e interés social a este sector del extractivismo, la ineficiencia de las autoridades ambientales, entre otros temas (Senado de la República, 2023). A pesar de estos avances, a la fecha (octubre de 2024), no se conoce el texto del proyecto de ley que el gobierno presentará para modificar esta industria minera.

En este punto se presenta una situación muy crítica: el presidente a través del Ministerio de Minas y Energía ha venido desarrollando la Ley 2250 del 11 de julio de 2022 “Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización, y se establece una normatividad especial en materia ambiental”, para lo cual se expidió el Plan Único de Legalización y Formalización Minera el 14 de noviembre de 2022 que le permite al Estado avanzar en la concesión de títulos mineros o permitir la subcontratación. Mecanismos jurídicos heredados de gobiernos anteriores que tenían como bandera el apoyo a la industria minera, tal como entre otros el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 y Decreto 1949 de 2017). Esta situación mantiene en alerta al movimiento social Comité para la Defensa del Agua y el Páramo de Santurbán, por la autorización que emitió la Agencia Nacional de Minería en el Auto PARB No. 0473 del 26 de octubre de 2023, “por medio del cual se aprueba el documento técnico en evaluación Plan de Trabajos y Obras Complementario -PTOC- para las labores de auditoría o fiscalización diferencial, presentado dentro del subcontrato de formalización No. 0125-68-001”. En otras palabras, dicho auto viabiliza el proyecto minero de oro de la multinacional Minesa en ecosistemas adyacentes a la propuesta de delimitación del Páramo de Santurbán, utilizando la figura de subcontratación con pequeños mineros. Por lo anterior, se han convocado movilizaciones en Bucaramanga para evitar poner en riesgo el agua de toda la región. En este



punto no hay coherencia y coordinación en el poder ejecutivo, pues mientras la cartera de minas avanza en la autorización de este tipo de contratos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propone otros mecanismos jurídicos como el Decreto 044 del 30 de enero de 2024 “Por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”, que tiene por objeto dar cumplimiento a múltiples fallos judiciales donde se ordena al Estado proteger los derechos colectivos a un ambiente sano delimitando, y a los ecosistemas sensibles al cambio climático, entre otras medidas, con base en lo cual se le permite al Ministerio excluir la minería de estos territorios.

Tampoco podemos dejar de preocuparnos por la priorización de minerales estratégicos para la transición energética como oro, cobre, níquel, cobalto, litio, tierras raras y arcilla descritos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, porque podría abrir la puerta para el sacrificio y destrucción de ecosistemas esenciales como los páramos, el bosque alto andino y su sistema hidrogeológico. La Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-, en el estudio “Análisis social, ambiental y económico de los principales proyectos de minería de cobre en Colombia” del año 2023, le indica a la sociedad que proyectos de explotación del Páramo de Santurbán son viables para la transición energética. Debido a esto se levanta una sospecha por la transición energética vista desde la lógica del extractivismo, de usar la naturaleza hasta agotar sus recursos de forma insostenible.

En conexión con este punto podemos observar la regulación de las comunidades energéticas incluidas en el artículo 235 del PND con la finalidad de generar, comercializar o usar eficientemente la energía a través del uso de fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER), línea dentro de la cual se expidió el Decreto 2236 de 2023 sobre el marco de la transición energética justa en

Colombia. Con esta regulación se busca potenciar la organización de usuarios energéticos definidos en las comunidades, el uso de energías renovables como aprovechamientos hidroeléctricos, energía eólica, geotérmica, solar y biomasa, con la posibilidad de vender o comercializar los excedentes de energía eléctrica a la red o al Generador Distribuido Colectivo. Sobre esta regulación tenemos bastantes expectativas, sobre todo porque en su primera fase de implementación se registraron 18.000 postulaciones de comunidades energéticas en todo el país; pero, aparte de no tener certeza de la disponibilidad de recursos para satisfacer todas las postulaciones, también nos preocupa que abra las puertas para viabilizar o financiar mega-proyectos energéticos como las granjas solares, que ocupan bastantes hectáreas de tierra y generan desechos tóxicos por parte de grandes empresarios transnacionales de este sector.

Finalmente, desde febrero de 2024 nos anunciaron que la ciudad Santiago de Cali en Colombia será la sede de la Conferencia de las Partes número 16, mejor conocida como COP16, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, evento que se realizará a finales de octubre del año 2024, cuyo objetivo será reunir a los representantes de los Estados que ratificaron o adhirieron a este tratado internacional para verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos sobre preservación de los recursos naturales entendidos como recursos biológicos por su valor económico, su relación con la salud, la agricultura, la evolución de la ciencia y la ingeniería en beneficio de la humanidad. Desde ya se avizora el carácter utilitarista que versa sobre la naturaleza y el rol que jugará nuestro Estado al ofrecerse como un país mega-biodiverso, generando incertidumbre sobre puntos problemáticos que se presentan como soluciones en el sistema económico capitalista pero no resuelven nada estructural, como los conocidos bonos de carbono o pagar para contaminar.

Esta discusión internacional tendrá un nuevo elemento interesante con la aproba-



ción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de Escazú, incorporado en la Ley 2273 de 2022, por cuanto los compromisos internacionales abarcan la garantía de un espacio seguro para las personas que defienden los derechos humanos en materia ambiental, muy importante en nuestro contexto por ser en la región uno de los países más inseguros para ejercer liderazgos ambientales.

Dentro de las recomendaciones, encontramos que se debe avanzar en la diversificación de la matriz energética de Colombia y no depender de la industria de combustibles fósiles. Es necesario aumentar la participación ciudadana a través de mecanismos de concertación que permitan a las comunidades hacer parte de la toma de decisiones ambientales; fomentar el desarrollo de una educación ambiental para cambiar la cultura del consumo en contexto del cambio climático y pérdida de ecosistemas; no generar falsas expectativas sobre las comunidades energéticas ni seguir la hoja de ruta de la transición energética en desconocimiento de la protección ambiental, favoreciendo la industria minera.

## Referencias

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM. (12 de febrero de 2024). <https://www.cra.gov.co/sites/default/files/2024-02/Comunicado%20especial%20No.%20010%20Pron%C3%B3stico%20para%20los%20d%C3%ADas%20del%2016%20de%20febrero%20de%202024.pdf>

----- (s.f.). Fuertes impactos del cambio climático en los páramos de Colombia. *Boletín de Prensa*, págs. 1-2. <http://www.ideam.gov.co/documents/21021/21138/Fuertes%20Impactos%20del%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20en%20los%20P%C3%A1ramos%20de%20Colombia.pdf/932d5138-9d91-45ac-baa8-4295634aeffb>

OLADE. Organización Latinoamericana de energía (2021). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe*.

Senado de la República. (25 de abril de 2023). <https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/4487-comision-accidental-sobre-mineria-del-congreso-presento-bases-para-una-nueva-ley-minera-que-mejore-el-sector>





# EL DERECHO A LA VIDA



# LA PROPUESTA DE PAZ TOTAL, CON REZAGOS Y ATRASOS, AÚN PODRÍA TENER AVANCES

**E**l Programa de Gobierno del Presidente Petro consagra como uno de sus propósitos centrales, el logro de la paz con todos los actores que generan violencia en los territorios, así como la reactivación de la implementación del Acuerdo suscrito con las antiguas Farc (en adelante AFP), cuya implementación fue obstaculizada durante la anterior administración. Esta se posiciona como principal apuesta de gobierno contenida en la Propuesta de Paz Total, pero durante los dos primeros años, sus avances han sido muy limitados, y sus alcances ya no parecen posibles, especialmente por la intención de tramitar los conflictos de manera simultánea con los diferentes actores armados ilegales, independientemente de su voluntad de paz y de la imposibilidad de haber definido hasta el momento un marco legal apropiado para las negociaciones, y dado que la implementación del AFP, a pesar de haberse reanudado, muestra también retrasos importantes que no obedecen solo a la acción del actual gobierno sino al atraso estructural heredado que demandaría una decidida aceleración en los dos años que restan de gobierno.

Para alcanzar los propósitos de la Paz Total, el gobierno tramitó en el Congreso la reforma y prórroga a la denominada Ley de Orden Público (Ley 418 de 1997) mediante la cual concibió dos vías para la vinculación a conversaciones

de todos los actores armados ilegales que ejercen control violento en distintas regiones. Conocida como Ley de Paz Total (Ley 2272 de 2022), consagró dos procesos para llegar a la paz, contemplados en su artículo 2.c), en el cual se autoriza al Gobierno Nacional para llevar a cabo “i) *Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz*”, y “ii) *Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento*” (República de Colombia. Gobierno Nacional. *Ley 2272 de 4 de noviembre de 2023*. Artículo 2 literal c). i y ii).

Es decir, se habilitaba la negociación para acuerdos de paz con los grupos con motivación política, entre los cuales se incluyó al ELN, las disidencias de las FARC que se articularon bajo el nombre de Estado Mayor Central, y la denominada Segunda Marquetalia, conformada por ex combatientes de las FARC que abandonaron el proceso de negociación en razón de los incumplimientos y entrampamientos de los que fue objeto parte de su dirigencia bajo el anterior gobierno. En el trámite de la Ley, de manera inadecuada el Congreso dispuso clasificar a los grupos que habían pasado ya por un proceso de desmovilización como Estructuras Armadas de Crimen de Alto Impacto, con el fin





de impedir su consideración como grupos políticos con los cuales se pudieran llevar a cabo, de nuevo, negociaciones de paz. Con base en ese cuestionable argumento, la Fiscalía General de la Nación, bajo la gestión de Francisco Barbosa, se opuso considerar a la Segunda Marquetalia como grupo con pretensiones políticas, obstaculizó las conversaciones al negar las necesarias suspensiones de las órdenes de captura contra los representantes para poder dar comienzo al proceso. Determinados sectores políticos siguen oponiéndose al inicio de negociaciones con este grupo bajo este mismo argumento (El Tiempo, 2024, 6 junio), y el propio Alto Comisionado para la Paz se mantiene en que no es posible la suspensión del levantamiento de orden de captura del comandante de esta organización Iván Márquez, *“porque está pedido para extradición”*, generando obstáculos al avance de estas negociaciones (El Espectador, 2024, 14 agosto).

En su paso por la Corte Constitucional se generaron nuevos obstáculos a la intención de hacer la paz con todos los grupos ilegales. La Corte decidió declarar inexecutable la posibilidad de que el Gobierno pudiera determinar los términos de sometimiento a la justicia por parte de las estructuras del crimen organizado sin naturaleza política por la vía prevista en la Ley de Paz Total, y disponer que al no poderse llevar a cabo el proceso *“a juicio del gobierno”*, debía tramitar dicho proceso mediante una nueva ley que debe aprobar el Congreso *“en el entendido de que los términos del sometimiento a la justicia deben ser definidos por el Legislador”* (Corte Constitucional, 2023, 23 de noviembre).

Sin embargo, al momento de anunciar el fallo, ya el país y la propia Corte había conocido la nula voluntad del legislador para tramitar en el Congreso un proyecto que condujera al sometimiento de las estructuras criminales sin estatus político, tales como los grupos paramilitares (AGC o Clan del Golfo y Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada o Pachencas), estructuras vinculadas al narcotráfico y organizaciones del crimen orga-

nizado en algunas ciudades. El bloqueo en el Congreso a las reformas sociales, así como a la agenda de Paz Total, se concretó además en el hundimiento en el primer semestre del 2023 de los proyectos gubernamentales relacionados tanto con el sometimiento a la justicia de los grupos ilegales como el de humanización de las penas y la situación carcelaria, instrumentos decisivos como herramientas de negociación del gobierno para los fines de la paz (El Tiempo, 2023, 26 de mayo). Al momento, el Congreso no muestra ninguna voluntad de aprobar ningún marco legal para el sometimiento de las estructuras del paramilitarismo y el crimen organizado, y el gobierno confía en los acuerdos que pueda concretar con la Fiscalía para levantar las órdenes de captura de delegados y negociadores de las distintas estructuras, pero ello no soluciona la ausencia de un marco normativo que lo dote de capacidad negociadora en cuanto a las exigencias de aporte a la verdad, entrega de bienes, reparaciones a las víctimas, rendición de cuentas a la justicia, desmantelamiento completo de la estructura y las economías ilegales, y beneficios judiciales y económicos a desmovilizados, así como la seguridad jurídica y garantías de no repetición. Eso sigue siendo una gran incertidumbre (Noticias RCN, 2024).

Recientemente el gobierno anunció que ante la imposibilidad de tramitar vía Congreso una ley de sometimiento a la justicia, expediría vía decreto la instalación de zonas temporales de ubicación para los distintos grupos de naturaleza no política con los que se adelantan conversaciones socio-jurídicas, con miras a su sometimiento a la justicia bajo los parámetros del Código Penal y la Ley 1908 de 2018. Aunque el proyecto dispone que las autoridades locales deberán financiar los desarrollos de estos procesos, no es claro que vayan a hacerlo dada la configuración política de muchas alcaldías y gobernaciones que militan al lado de posturas de abierta oposición al gobierno, como tampoco es claro que paramilitares (AGC y Pachencas), y otros grupos armados organizados y de crimen organizado en procesos de paz urbana tengan voluntad de avanzar hacia



su sometimiento a la justicia y el desmonte de las economías legales en las que han basado su arraigo y consolidación (El Espectador, 2024, 9 de septiembre).

En el caso de la paz, la resistencia de amplios sectores del Congreso para legislar en favor de dismantelar las estructuras criminales se relaciona con el predominio en su integración con al menos 55 clanes políticos, que continúan controlando la representación política en gran parte de las regiones del país (Agencia de periodismo investigativo, 2023, 5 de junio), -de la cual se benefician-, ejercen una gobernanza criminal a través de entramados criminales con estructuras paramilitares, narcotraficantes y otros grupos que combinan lo ilegal y lo legal para cooptar el Estado a nivel local, regional y nacional, monopolizar la representación política y depredar los recursos públicos (Duque-Daza, 2021, enero-abril), estructuras estas en las que previsiblemente no se encuentran interesadas en que desaparezcan y menos en legislar para propiciar su desmantelamiento, a riesgo de socavar las bases de su propio proyecto político regional.

En ausencia de un marco jurídico para adelantar negociaciones de sujeción en procesos de paz urbana con los cuales se venían adelantando procesos de acercamiento en ciudades como Buenaventura, Quibdó y Medellín o con los paramilitares, para poder ofrecer beneficios jurídicos, penas reducidas o condiciones económicas para su reincorporación, estas conversaciones se han quedado estancadas y con pocas posibilidades de avance en la medida en que quienes negocian a nombre de estos grupos son algunos de los mandos recluidos en las cárceles de estas ciudades, por lo cual las negociaciones que se traían con el anterior jefe de la Oficina del Alto Comisionado de Paz Danilo Rueda, han tenido que replantearse con el nuevo comisionado Otty Patiño hacia un propósito de alcanzar o mantener algunas treguas o reducción de violencias a cambio de algunos compromisos de inversiones sociales o con jóvenes en esos territorios urbanos (Corte Constitucional, 2023,

23 noviembre). Algunos logros importantes en reducción de homicidios en este proceso se han reportado en los casos de Medellín y Buenaventura, y en Quibdó se ha alcanzado un acuerdo para excluir de la extorsión a sectores sociales vinculados a la salud y la educación. La sostenibilidad a mediano y largo plazo depende de clarificar los marcos legales para la sujeción a la justicia, en lo que la nueva Fiscal General de la Nación tendrá un papel destacado, pero también de la efectividad de las políticas antidrogas y de seguridad para recuperar la presencia estatal y la vigencia del Estado de Derecho en estos territorios.

En el fallo que analizó la constitucionalidad de la Ley de Paz Total, la Corte Constitucional suprimió la facultad del gobierno de reconocer como voceros de paz a miembros de organizaciones sociales que pudieran aportar a los procesos de negociación o superación de la conflictividad social que estuvieran privados de la libertad, con lo que bloqueó la posibilidad de que cientos de jóvenes presos por ejercicio de la protesta social en el marco del “estallido social” pudieran atender en libertad los injustos procesos de persecución penal de que han venido siendo víctimas, aportando además su experiencia a promover la convivencia en contextos urbanos (Ibid). A pesar de estas restricciones impuestas, que debilitan notablemente la capacidad del gobierno para impulsar procesos de paz o de sometimiento a la justicia, la Corte Constitucional, casi dos años después de haber sido promulgada la Ley 2272 de 2022, no ha expedido aún el texto de la Sentencia que declara inexecutable estos aspectos de los procedimientos para alcanzar la Paz Total.

A los bloqueos institucionales a la Paz Total impuestos por el Congreso y reforzados por la Corte Constitucional, se añadió durante los primeros 18 meses del gobierno la actitud obstructiva y de abierta oposición política que ejerció el anterior Fiscal Francisco Barbosa, con su lobby permanente en el Congreso, en conjunto con la Procuradora, para impedir la aprobación de los marcos normativos para la



paz, desprestigiando las propuestas de negociación y sujeción como “impunidad” y como “entrega del país al narcotráfico” y dilatando la expedición de la suspensión de órdenes de captura para los eventuales delegados de los grupos ilegales para los procesos de negociación. (CNN, 2024, 29 de enero).

La oferta de inicio de conversaciones y acercamientos con los distintos grupos armados ilegales fue inicialmente respondida por declaraciones de voluntad de cesar la violencia por parte de la mayor parte de los mismos (Infobae, 2022, 10 de septiembre). En el marco de estos acercamientos, el Presidente declaró el cese al fuego con 5 de las principales estructuras ilegales el 31 de diciembre de 2022. Sin embargo, esta oferta de paz fue respondida por el mayor grupo narco-paramilitar, el Clan del Golfo, con la utilización del cese al fuego para incrementar la violencia en contra de las comunidades en el marco de un “paro armado” con el que presionó a las mismas comunidades para la protección de sus negocios ilegales y ha seguido usando la violencia para expandir sus economías ilícitas y el sometimiento de las comunidades a sus dinámicas criminales, razón por la cual tanto el cese al fuego como las negociaciones con este grupo narco fueron suspendidas en marzo del 2023, pero sorpresivamente a comienzos de agosto del presente año el Gobierno anunció el inicio de mesas de conversaciones tanto con el Clan del Golfo (autonombrado ahora como Ejército Gaitanista de Colombia) como con los Pachenca (que se autonombran como Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada de Santa Marta) (El País, 2024, 5 de agosto).

Y aunque el anuncio de conversaciones con el Clan del Golfo se hizo para detectar la voluntad real de este grupo para cesar la violencia, someterse a la justicia y desmontar sus economías criminales, lo que se ha observado desde el momento del anuncio es una de las mayores arremetidas violentas de esta organización criminal en contra de comunidades y líderes sociales (Colombia Informa, 2024, 5 de agosto), y de expansión acelerada para

copar nuevos territorios, al punto que el mismo Comisionado de Paz pudo constatar que este grupo avanza en apoderarse del departamento del Chocó (El Espectador, 2024, 3 de septiembre). y el congresista David Racero, coordinador de la Delegación del Gobierno para la paz urbana en el Chocó, alertó que la expansión de este grupo en la capital de dicho departamento ha llevado a una situación de crisis el proceso de conversaciones que se tenía con las estructuras armadas urbanas en Quibdó (ibid).

Con las Disidencias del llamado Estado Mayor Central, las dificultades de avance en las negociaciones se ubican también en la escasa voluntad de sus integrantes para adecuarse a las exigencias de un proceso de paz, relacionadas con los obstáculos para el desmonte de las economías ilegales que han seguido expandiendo, y el uso del cese al fuego para acrecentar la violencia contra las comunidades, principalmente por parte del llamado Bloque Occidental Jacobo Arenas que actúa en Valle, Cauca y Nariño. Estas estructuras, junto con otras que operan en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Huila y Arauca al mando de alias “Iván Mordisco”, decidieron apartarse del proceso de negociaciones, llevando a cabo una división respecto de los frentes Magdalena Medio y Jorge Suárez (que actúan en Catatumbo, Antioquia, Sur de Bolívar, Magdalena Medio, Caquetá y Meta) quienes decidieron permanecer en el proceso de negociaciones, y con los cuales se avanza en acuerdos para las Transformaciones de las economías ilegales en las regiones donde hacen presencia (La Silla Vacía, 2024, 9 de junio).

Con el ELN, a grandes rasgos el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) había evidenciado un alto nivel de cumplimiento en los compromisos de cese al fuego, durante el año en que estuvo vigente. Sin embargo, han sido recurrentes los reclamos de distintos sectores por la autoría del ELN de acciones de secuestro y algunos paros armados, sobre todo en el Chocó, ante el asedio de las estructuras paramilitares que actúan con apoyo y toleran-



cia de las Fuerzas Militares en las zonas donde hace presencia. Por su parte, las negociaciones regionales que se adelantan con el grupo Comuneros del Sur, disidente de este grupo en Nariño, así como los desacuerdos en la Mesa de Diálogos en torno a la implementación del Fondo Multidonante para financiación de actividades del proceso de paz, han llevado a congelamientos en el avance de las negociaciones con este grupo y a la falta de concreción de rutas claras para la implementación de los acuerdos parciales alcanzados. La exigencia del ELN al Gobierno de ser retirado de la lista de Grupos Armados Organizados (GAOs) ha generado un nuevo punto de desacuerdo que ha mantenido la mesa de conversaciones congelada y la reanudación de operaciones militares ante la falta de acuerdos para la prolongación del cese el fuego desde el pasado 3 de agosto.

Sin embargo, a pesar de estos estancamientos y la crisis generada por la suspensión del cese el fuego, es el proceso con el ELN el que muestra el mayor grado de avance ha alcanzado en la política de paz total, dado que se han aprobado acuerdos de cese al fuego actualmente prolongados hasta agosto de 2024, y la firma del Acuerdo Nro. 28 que concluye las negociaciones del primero de los 6 puntos de la Agenda de México, mediante el cual se aprueba el proceso de participación de la sociedad civil en la negociación de paz y el Plan Nacional de Participación acordado por el Comité Nacional de Participación, en el que cerca de 8.600 personas de más de 3.200 organizaciones constituyeron 78 encuentros en todo el país. Además, se acordó también analizar de manera paralela los puntos 2 (Democracia para la Paz) y 3 (Transformaciones para la Paz) para acelerar el proceso de conversaciones.

Con la Segunda Marquetalia, se llevó a cabo la instalación de la Mesa de Diálogos desde el 24 de junio en Caracas, con una Agenda de Diálogos y un compromiso de acuerdos para desescalar el conflicto., en la cual ya se acordaron 5 puntos esenciales en el primer ciclo de conversaciones en Venezuela: 1. desesca-

lamiento y alistamiento del territorio, 2. territorios de paz, 3. víctimas, 4. condiciones para la convivencia pacífica, y 5. Implementación (El Espectador, 2024, 14 de agosto). La negativa a tramitar la suspensión de orden de captura para el jefe máximo de dicha organización ha generado también nuevos obstáculos para el avance.

De este modo, ante la falta de voluntad tanto del Clan del Golfo como del sector mayoritario del EMC para detener la expansión de sus economías ilegales y la violencia contra las comunidades, el Presidente Petro había dado la orden a la Fuerza Pública de detener la expansión de estas estructuras criminales, neutralizar su criminalidad y avanzar en su desmantelamiento (El Espectador, 2024, 8 de junio; Presidencia de la República, 8 de mayo). La ruptura de negociaciones con el sector mayoritario del EMC se mantiene, aunque el inicio de conversaciones con el Clan del Golfo recién abierto tiene como finalidad su participación *“en un espacio de conversación socio-jurídica en el cual se verificará la voluntad de la estructura armada de transitar al Estado de Derecho y fijar los términos de sometimiento a la justicia en los términos permitidos por la ley y construir paz en los territorios bajo la dirección del consejero comisionado de Paz”* (W Radio, 2024, 5 de agosto).

El Gobierno ha reafirmado además su compromiso con la implementación de Acuerdo Final de Paz con las Farc, para lo cual destinó un presupuesto de 50.4 billones de pesos durante el cuatrienio, de los cuales 41.6 billones destinados a la Reforma Rural, que excede los 13.4 billones que destinó a la paz el anterior gobierno (El Espectador, 2024, 6 de mayo). Sin embargo, aun en el actual gobierno la implementación del AFP sigue siendo lenta, pues casi 7 años después de su firma, el 49% de los compromisos no muestran avances para prever su cumplimiento en el tiempo establecido, según la evaluación del Instituto Kroc, pues el 39% estaba en estado mínimo y otro 10% no había iniciado su ejecución (Ibid). La decisión de la Corte Constitucional de declarar inexe-



quible el artículo del Plan Nacional de Desarrollo que buscaba acelerar las compras de tierras, prescindiendo de la fase judicial, para facilitar el cumplimiento de los compromisos de reforma rural del Acuerdo Final, crea un obstáculo adicional para su implementación (El Espectador, 2024, 6 de julio).

El mismo presidente Petro ha insistido en que la institucionalidad heredada y el bloqueo a las reformas para avanzar en la justicia social ha creado un clima que no está permitiendo avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Al denegar el Congreso medidas para acelerar la reforma rural y limitarla a lo que poco que puede lograrse mediante la compra voluntaria de tierras, cumplir este punto tomaría al menos cuarenta años, a pesar de haber alcanzado una cifra de 83.000 hectáreas entregadas en comparación con las 13.000 durante todo el gobierno pasado. A lo anterior se suma el hecho de que el compromiso previo de las vigencias futuras y los altos niveles de endeudamiento adquiridos en gobiernos anteriores, dejan desfinanciadas la transformación territorial y la sustitución de economías ilegales. Mientras tanto, no se avanza en la verdad sobre los perpetradores, dado que los distintos aportes que han realizado los actores armados se encuentran dispersos y fragmentados en distintas instancias de justicia, ante lo cual se hace necesario apelar a un proceso de transformaciones alcanzado por la vía de la movilización del pueblo en calidad de constituyente primario (Presidencia de la República, 2024, 6 de mayo).

Los propios escenarios para la definición de las transformaciones estructurales que se discuten en los procesos de negociación que se adelantan tanto con el ELN como la Segunda Marquetalia y el sector del EMC que permanece en la mesa de negociación, refieren también la necesidad de alcanzarlas a través de un “acuerdo nacional”, escenario del que aún no se conoce cómo, cuándo y con quiénes va a concretarse. Sea a través de dicho acuerdo nacional o de un “proceso constituyente”, los escenarios y sujetos protagónicos

para llevar a cabo y tomar las decisiones finales concernientes a las transformaciones que van a hacer viables los acuerdos de paz, están marcando fuertemente los debates alrededor del futuro de los procesos de paz y de la implementación del Acuerdo Final, para la real construcción de una paz estable y duradera.

En conclusión, al finalizar el segundo año de su gestión, el Gobierno Petro debe ajustar las acciones que hagan compatibles avanzar en acuerdos de paz con los grupos que han mostrado voluntad de desarme, de desmonte de economías ilegales y de supresión de la violencia contra las comunidades, con una política de seguridad que conlleve cambios en la aplicación de la fuerza para recuperar los territorios controlados por la criminalidad y para garantizar la protección de los liderazgos y comunidades. La superación de la crisis humanitaria<sup>54</sup> que se ha agravado en varias regiones, debe implementarse conjuntamente con las acciones para el desmantelamiento de estructuras criminales, así como habilitar espacios de interlocución hasta ahora desatendidos con las comunidades alrededor de sus demandas sociales y de protección.

A este respecto, el Informe Final de la Comisión de la Verdad planteó recomendaciones para que los distintos actores del conflicto armado respeten los derechos humanos y las normas básicas del DIH, y para que el gobierno y las autoridades promuevan la realización de acuerdos humanitarios y reconozcan las iniciativas humanitarias de las organizaciones sociales. La CEV también demandó en su informe que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, con el apoyo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS implementen una estrategia integral de some-

.....

54 Crisis humanitaria reflejada en hechos como el aumento de un 166% de las personas víctimas de confinamiento en el primer semestre de 2024 con respecto al mismo trimestre del año anterior y un 37% en las víctimas de desplazamiento forzada en el mismo periodo (OCHA. 2024).



timiento –individual y colectivo– como parte de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales –entendidas como entramado de diferentes actores armados, políticos, sociales y económicos, incluyendo las organizaciones herederas del paramilitarismo–, que contribuya a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición (Comisión de la Verdad, 2022). Esta política fue ya aprobada por decreto presidencial, y se acordaron el Plan de Acción, los indicadores de su implementación y las regiones priorizadas, por lo cual se hace imprescindible avanzar en su pronta y eficaz implementación, de manera integral en cada uno de sus componentes, para avanzar en el desmonte de los factores de violencia y la consolidación territorial de la paz (Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (2023, 7 de septiembre).

La reciente aprobación del Servicio Social para la Paz, mediante Decreto 1079 de 2024 es un logro importante en desarrollo de la política de paz que permite a los jóvenes entre 18 y 24 años elegir entre once modalidades de servicio social remunerado como alternativa al Servicio Militar Obligatorio (Presidencia de la República. Departamento Administrativo de la Función Pública, 2024).

Al concluir los dos primeros años de gobierno, el proceso de paz ha llegado a un punto de estancamiento en las conversaciones y procesos con distintos grupos, en tanto que se abren nuevos escenarios de diálogo con gran incertidumbre sobre su sentido y sus logros posibles. Los ceses al fuego que se habían pactado o se han roto o se encuentran suspendidos. A pesar de que el Gobierno mantiene activos nueve tableros distintos de negociaciones (con el ELN, Segunda Marquetalia, Bloque Magdalena Medio de las disidencias, Clan del Golfo, Pachencas, Conquistadores del Sur y procesos urbanos en Medellín, Buenaventura y Quibdó), se evidencian graves problemas de direccionamiento y articulación estatal para sacar adelante estos procesos. El papel errático de la Oficina del Alto Comisionado no ha

permitido generar certezas sobre el avance de estos procesos. De este modo, mientras el Ministro de Interior Juan Fernando Cristo critica públicamente que los procesos de la Paz Total no tendrán éxito, y que los ceses al fuego han sido un fracaso (Revista Cambio, 2024, 6 de septiembre), el Comisionado Otty Patiño responde que lo que “*lo que fracasó fue la paz total con una mirada de 2016*” (El Tiempo, 2024, 6 de septiembre).

Ambos se descalifican por los procesos a su cargo, y ambos parecen tener razón. Sería conveniente que fuera el propio Presidente de la República quien se pusiera al frente y trazara un orden concreto para articular tanto las políticas de paz como las de seguridad, la política antidrogas, de protección de líderes y comunidades y el desmantelamiento de estructuras criminales. La experiencia exitosa de superación del paro camionero que pudo superarse cuando el presidente se puso al frente de articular las distintas dependencias estatales y coordinar directamente las negociaciones puede ser ilustrativa en este sentido.

En conclusión, de cara a los dos años que restan de su periodo constitucional, es indispensable que el Gobierno realice un balance más crítico en el que reconozca sus capacidades reales para llegar a acuerdos que materialicen las iniciativas de acercamiento y negociación, y reconozcan sus fallas y tropiezos en desarrollo de una agenda eficaz que tenga no sólo el objetivo de lograr la pacificación de los territorios, sino la centralidad de las víctimas y las garantías de no repetición de las violencias. Asimismo, deben identificarse con franqueza las verdaderas voluntades de todos los actores para lograr, no sólo el desescalamiento de las acciones armadas y las agresiones a la población civil, sino el desmonte de las economías ilegales y el revelamiento total de las redes políticas y financieras con actores civiles y servidores públicos que sostienen el actuar de las estructuras militares. La articulación de la política de paz (que pretende los acercamientos y diálogos) con la política de seguridad (que busca la presión armada) es



indispensable con el fin de hacer coherente la acción del Estado, pero para ello es ineludible una transformación real y profunda del funcionamiento, las prácticas y las instituciones de la Fuerza Pública que garanticen un ejercicio de su función con un enfoque de derechos humanos y de acción sin daño. En suma, el Gobierno está en mora de hacer un ajuste real y certero a su estrategia de paz total que ponga en un segundo plano las preocupaciones políticas y se centre en las posibilidades y necesidades reales de la población civil en los territorios.

Finalmente, el Gobierno debe poner a funcionar instancias creadas en la propia ley de paz total que siguen sobre el papel, como las regiones de paz y los comisionados regionales de paz. y el propio servicio para la paz. Los retos son grandes, el tiempo es escaso pero aun posible avanzar en los propósitos y apuestas de paz, así sea de manera parcial, en algunas regiones y con los grupos que demuestren voluntad de comprometerse en este sentido.

## Referencias

Agencia de Periodismo Investigativo (2023, 5 junio). “León Valencia revela los clanes políticos y la estrategia del presidente Gustavo Petro”. <https://www.agenciapi.co/noticia/politica/leon-valencia-revela-los-clanes-politicos-y-la-estrategia-del-presidente-gustavo-petro>

CNN (2024, 29 enero). “Francisco Barbosa: El plan de paz total de Petro busca introducir beneficios al narcotráfico”. <https://cnnespanol.cnn.com/video/colombia-corrupcion-fiscalia-casos-petro-conclusiones-tv/>

Colombia Informa (2024, 27 agosto). “Paramilitares amenazan comunidades del Magdalena Medio”. <https://www.colombiainforma.info/paramilitares-amenazan-comunidades-del-magdalena-medio/>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (2022). “Recomendaciones del Informe Final”. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones/recomendaciones-if>

Corte Constitucional (2023, 23 noviembre). Comunicado 50. Sentencia C-525/2023. MP. Natalia Angel Cabo y Antonio José Lizarazo. Expediente D-15.099

Duque Daza, J. (2021, ene-abr). “Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Vol. 66 Nro. 241. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>

El Espectador (2024, 6 mayo), La implementación del Acuerdo de Paz no se ha detenido en el gobierno Petro, pero los cambios son escasos. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/informe-instituto-kroc-acuerdo-de-paz-con-farc-implementacion-no-se-ha-detenido-en-gobierno-petro-pero-cambios-son-escasos/>

----- (2024, 14 de mayo). Paz total con bandas criminales: sin marco jurídico, ¿tendrá caducidad su voluntad de paz? <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-con-bandas-criminales-balance-de-dialogos-con-grupos-de-buenaventura-choco-y-valle-de-aburra/>

----- (2024, 8 junio). “La orden es neutralizar al EMC”: Petro tras atentados en Valle y Cauca. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/petro-tras-ataques-en-cauca-la-orden-es-neutralizar-a-disidencia-estado-mayor-central-de-mordisco/>



- . (2024, 19 julio). “La Corte restringe seriamente el cumplimiento del Acuerdo de Paz”: Petro. <https://www.elespectador.com/politica/petro-dice-que-corte-constitucional-restringe-acuerdo-de-paz-y-reforma-agraria-por-caida-de-articulo-de-pnd-noticias-hoy/>
- . (2024, 14 de agosto). “Hay voluntad de paz”: habla vocero civil de la delegación de disidencia de Márquez. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-disidencia-de-ivan-marquez-habla-vocero-de-paz-de-segunda-marquetalia-cese-al-fuego/>
- . (2024, 14 agosto). ¿Levantar orden de captura a Iván Márquez? La tensión de Gobierno con disidencia. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/petro-y-segunda-marquetalia-el-detras-de-tension-por-levantar-orden-de-captura-a-ivan-marquez/>
- . (2024, 3 de septiembre). “El Clan del Golfo quiere apoderarse de Quibdó”: Otty Patiño.” <https://www.elespectador.com/politica/el-clan-del-golfo-quiere-apoderarse-de-quistado-otty-patino/>
- . (2024, 3 de septiembre). “La expansión del Clan presiona negativamente el proceso con bandas en Quibdó”: Racero. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/clan-del-golfo-expansion-en-choco-amenaza-a-proceso-con-bandas-criminales-de-quistado/>
- . (2024, 9 septiembre). Petro delineó estrategia jurídica y política para darle nuevo piso a su paz total. <https://www.elespectador.com/politica/petro-y-paz-total-listo-documento-con-ruta-penal-con-bandas-y-grupos-de-narcotrafico-como-ELN-y-clan-del-golfo-noticias-colombia/>
- El País (2024, 5 agosto). “El Gobierno de Petro inicia diálogos con el Clan del Golfo, el grupo armado más grande de Colombia”.
- <https://elpais.com/america-colombia/2024-08-05/el-gobierno-de-petro-inicia-dialogos-con-el-clan-del-golfo-el-grupo-armado-mas-grande-de-colombia.html>
- El Tiempo (2023, 26 de mayo). “¿Se le enredó al gobierno Petro la ley de sometimiento en el Congreso?” <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/ley-de-sometimiento-los-enredos-del-proyecto-clave-para-la-paz-total-771857>
- . (2024, 6 junio). “Los otros temas que generan preocupación en la negociación con la ‘Segunda Marquetalia’ además del debate jurídico sobre ‘Márquez.”
- <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/las-otros-temas-que-generan-preocupacion-en-la-negociacion-con-la-segunda-marquetalia-ademas-del-debate-juridico-sobre-marquez-3349814>
- . (2024, 6 de septiembre). “Lo que fracasó fue la paz total con una mirada de 2016’: Otty Patiño tras declaraciones del ministro Cristo sobre estrategia del Gobierno”. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/lo-que-fracaso-fue-la-paz-total-con-una-mirada-de-2016-otty-patino-tras-declaraciones-del-ministro-cristo-sobre-estrategia-del-gobierno-3378722>
- Infobae (2022, 10 de septiembre). “Unos 10 grupos armados ilegales comenzaron cese al fuego unilateral en Colombia, dice comisionado de paz”. <https://www.infobae.com/america/agencias/2022/09/28/unos-10-grupos-armados-ilegales-comenzaron-cese-al-fuego-unilateral-en-colombia-dice-comisionado-de-paz/>
- La Silla Vacía (2024, 9 de junio). “‘Mordisco’ tiene que decidir si quiere ser un símbolo de guerra’: Camilo González”. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/mordisco-tiene-que-decidir-si-quiere-ser-un-simbolo-de-guerra-camilo-gonzalez/>





Noticias RCN (2023, 3 agosto). “Gobierno desistiría de la ley de sometimiento y buscaría prorrogar Ley de Justicia y Paz. Dentro del Gobierno consideran que la ley de sometimiento no gozaría de mayorías para ser aprobada en el Congreso”. <https://www.rcnradio.com/politica/gobierno-desistiria-de-la-ley-de-sometimiento-y-buscaria-prorrogar-ley-de-justicia-y-paz>

Presidencia de la República (2023, 19 marzo). “Presidente Petro anuncia suspensión de cese al fuego con el Clan del Golfo”. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-anuncia-suspension-de-cese-al-fuego-con-el-Clan-del-Golfo-230319.aspx>

OCHA. “Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2024”. <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-tendencias-e-impacto-humanitario-en-colombia-2024-fecha-de-corte-enero-marzo-de-2024-fecha-de-publicacion-10-de-mayo-de-2024>

Presidencia de la República (2024, 8 mayo). Fuerza Pública tiene la orden de detener la expansión del clan del Golfo: presidente Gustavo Petro. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Fuerza-Publica-tiene-la-orden-de-detener-la-expansion-del-clan-del-Golfo-presidente-Gustavo-Petro-240517.aspx>

----- (2024, 16 mayo). (En vivo) Presidente Gustavo Petro participa en el Congreso del Sis-

tema Nacional de Reforma Agraria. [https://www.youtube.com/watch?v=BE\\_FGJgqb\\_M](https://www.youtube.com/watch?v=BE_FGJgqb_M)

----- . Departamento Administrativo de la Función Pública (2024). Decreto 1079 de 23 de agosto de 2024. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=249476>

Revista Cambio (2024, 6 de septiembre). “No vamos a tener éxitos en la paz total. Eso es claro”: ministro del Interior, Juan Fernando Cristo. <https://cambio colombia.com/poder/no-vamos-tener-exito-paz-tota-juan-fernando-cristo>

República de Colombia. Gobierno Nacional. Ley 2272 de 4 de noviembre de 2023. Artículo 2 literal c). i y ii

Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (2023, junio). “\$50,4 billones son destinados a la implementación del Acuerdo de Paz”. <https://portalparalapaz.gov.co/504-billones/12/>

----- (2023, 7 de septiembre). “Aprobada Política de desmantelamiento de organizaciones criminales”. <https://portalparalapaz.gov.co/aprobada-politica-de-desmantelamiento-de-organizaciones-criminales/08/>

W Radio (2024, 5 agosto). “Gobierno iniciará diálogos con el Clan del Golfo liderado por ‘Chiquito Malo’” <https://www.wradio.com.co/2024/08/05/gobierno-iniciara-dialogos-con-el-clan-del-golfo-liderado-por-chiquito-malo/>



# SITUACIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

**D**efender los derechos humanos en medio de la continuidad del conflicto político social y armado y de la crisis humanitaria presenta todo un conjunto de retos para las personas defensoras. El Gobierno Nacional no encuentra aún como materializar la política de Paz Total y que esta tenga efectos positivos en la vida de quienes ejercen esta labor. La defensa de los derechos humanos en Colombia continúa siendo una labor que puede costar la vida, más aún cuando persiste una violencia sociopolítica y una crisis humanitaria que no dan tregua. El fortalecimiento de los grupos armados ilegales, así como de otras estructuras especialmente urbanas, y la falta de garantías por parte del Estado a las comunidades particularmente rurales afectadas por esta expansión, lleva a que estos poderes encuentren en los roles de liderazgo una herramienta manipulable o un obstáculo a eliminar. Hasta el momento los ceses al fuego bilaterales, al limitar su aplicación únicamente a la confrontación bélica entre el Gobierno y algunos actores armados, han mostrado ser inefectivos para desactivar los enfrentamientos armados entre los grupos ilegales y para garantizar la seguridad y proteger la vida de la población civil y de quienes defienden los derechos humanos.

De acuerdo con el Programa Somos Defensores - PSD, durante 2023 se presentaron 765 agresiones individuales entre los que se

registran 168 homicidios, siendo los liderazgos indígenas, comunal, comunitario, campesino y defensores de derechos humanos los más afectados. En este escenario, las mujeres defensoras fueron altamente agredidas lo que se representa en un aumento de 33% en el número de asesinatos en su contra. Dichas situaciones resultan no solo preocupantes sino indiciarias de una dificultad en la territorialización de la Paz Total y el fracaso del modelo de protección estatal, el cual no ha logrado materializar medidas de protección de carácter integral con enfoques de género y diferenciales (Programa Somos Defensores – PSD, 2024).

Debe reconocerse que a lo largo de este año las agresiones contra personas defensoras de DDHH han disminuido un 9% en comparación con el año anterior (PSD, 2024); sin embargo, no es posible afirmar que esto es efecto de la Paz Total en los territorios o de una política de protección –reacción frente al riesgo–, sino más bien de cambios en las dinámicas armadas y sociales de los grupos ilegales. La disminución de las agresiones no ha significado una ruptura con la histórica violencia sociopolítica en contra de los liderazgos sociales.

Aún persisten los retos de sostener una garantía firme para la participación ininterrumpida del movimiento social en los escenarios de concertación frente al tema de garantías, la realización de investigaciones efectivas e inte-



grales de los casos de delitos contra esta población, y la implementación interinstitucional de planes y políticas de garantías que se lleven a cabo de manera articulada y armónica para así ir garantizando el derecho a defender los derechos humanos.

Ante esta situación, las acciones del Gobierno en materia de garantías de seguridad se han concentrado principalmente en el despliegue de agendas desde las direcciones de derechos humanos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, de la Consejería Presidencial para los DDHH y el DIH, y de varios congresistas de la bancada de Gobierno. Desde allí, personas que hoy son funcionarias y funcionarios del Estado y provenían del movimiento de DDHH, son quienes han asumido un rol activo en la interlocución con la sociedad civil de cara a la toma de decisiones y asunción de compromisos frente a la grave situación.

No obstante, el balance sobre los escenarios de interlocución sobre garantías aun refleja distintos rezagos que deben ser superados para avanzar en la defensa de quienes defienden los derechos humanos. De alrededor de doce temas que contiene la agenda de garantías acordada entre el Gobierno y el Proceso Nacional de Garantías, seis se encuentran sin resultados,<sup>55</sup> y las restantes con algunos avances (CCEEU, Alianza, DESC, & PSD 2024).<sup>56</sup> Es preocupante que el Gobierno insta-

.....

- 55- El balance del Plan de Emergencia, la reingeniería de la Unidad Nacional de Protección - UNP que considera como aspecto clave el cambio de modelo de protección, Decreto 003 de 2022, Directiva 009 de 2023, la política de prevención y la evaluación e implementación integral del chat de reacción inmediata.
- 56- Instalación de la Mesa nacional de Garantías, Política pública de garantías para la labor de defensa de los DDHH, PPIGMLD, Decreto 660, Mesas territoriales de garantías, Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que Atentan Contra la Construcción de la Paz, incluidas las Denominadas Sucesoras del Paramilitarismo y sus Redes de Apoyo, Directiva Presidencial 07 de 2023 de la Presidencia de la República.

lara la Mesa Nacional de Garantías -MNG- casi dos años después de que se posicionara.<sup>57</sup>

Este retraso en la dinámica del espacio de máxima concertación del tema de garantías del país, tiene varios efectos como lo siguientes: el desgaste de los liderazgos sociales y personas defensoras que tuvieron que esperar 23 meses a que las autoridades de alto nivel estuvieran en el espacio para escuchar la situación territorial así como sus propuestas; retrasos en discusiones importantes en las subcomisiones de trabajo de la MNG en materia de prevención y protección, mujer y género e investigación, que requerían desde el principio que el Gobierno asumiera actuaciones y articulaciones institucionales que permitieran reaccionar a la grave situación que padecen quienes defienden derechos (como se propuso en el Plan de Emergencia, por ejemplo); y el poco tiempo que queda de Gobierno para lograr que la agenda de garantías sea abordada de manera integral, lo que puede implicar que las transformaciones sustanciales esperadas por el movimiento social y de derechos humanos no se lleven a cabo.

Respecto a las Mesas Territoriales de Garantías (MTG) es importante reconocer que ha habido voluntad por parte de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior en su instalación; sin embargo, a partir de octubre de 2023 se suspendieron estas acciones debido a problemas de carácter logístico de la entidad, incumpléndose parcialmente con el compro-

.....

- 57- La Mesa Nacional de Garantías se instala el 11 de julio de 2024 tras la falta de asistencia de las autoridades de alto nivel como el entonces ministro del Interior, Luis Fernando Velazco, el 30 de septiembre de 2023 (primer intento de instalación bajo el Gobierno de Gustavo Petro). Frente a este hecho, las organizaciones de la sociedad civil se levantaron de la Mesa y posteriormente enviaron una carta al Presidente de la República con la finalidad de concretar un espacio para dialogar sobre la instalación de esta Mesa; pero solo hasta finales del mes de mayo de 2024 se dio una reunión del Grupo de Apoyo para avanzar en la instalación de la Mesa Nacional de Garantías.



miso de instalación de las mesas faltantes para alcanzar las 35 propuestas. Desde finales del mes de mayo de 2024 se retomaron las acciones para instalaciones y reactivaciones de MTG, lográndose así la instalación de algunas con varios años de atraso como es el caso de Casanare (30 de mayo 2024) y Bogotá (04 de julio 2024).

Es importante advertir que falta compromiso por parte de gobiernos a nivel local y regional para que las MTG funcionen, no es solo una responsabilidad del gobierno nacional, pero sí se espera una articulación interinstitucional en lo nacional que impacte a través de la subsidiariedad y la incidencia en las administraciones departamentales.

Llama la atención que la alta instancia de coordinación y articulación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras (PIGMLD) continua sin sesionar desde noviembre de 2022, y aunque en lo corrido de 2023 se venía avanzando en la construcción del Plan de Acción 2023-2026, desde noviembre de 2023 a enero de 2024 se realizaron observaciones a este, sin que ello se acompañara con una estrategia de territorialización del Programa.

La suspensión de estas instancias de concertación afecta las garantías para la participación de quienes defienden los derechos humanos, y obstaculizan las acciones que pueden resolver de forma progresiva, situada e integral la situación de agresiones sistemáticas contra esta población. Por esta razón, es clave que haya un compromiso real y concreto del Gobierno traducido en la periodicidad de sesiones de la MNG, en la activación de la alta instancia del PIGMLD y en la reactivación o instalación de las MTG faltantes, siendo urgentes las de Magdalena Medio, Pacífico Nariñense, Norte de Santander, Putumayo, Cauca, Cesar y Santander (Plataformas Nacionales de DDHH y Programa Somos Defensores, 2024), territorios que coinciden con los departamentos donde se registran mayores agresiones contra personas defensoras y altos niveles de

violencia en debido a la búsqueda de control territorial por parte de actores armados.<sup>58</sup> La gran apuesta debe movilizarse hacia el cambio del modelo de protección institucional, y para ello es fundamental la participación de la sociedad civil.

Esta necesidad es soportada igualmente por la Corte Constitucional en la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) sobre la situación de la población líder y defensora de DDHH que establece en la sentencia SU-546 de 2023. Allí la Corte señala la deuda del Estado con quienes defienden los derechos, reconoce el Proceso Nacional de Garantías y establece la urgencia no solo de reinstalar la Mesa Nacional y las Mesas Territoriales de Garantías, sino de convocarlas en aras de la construcción del Plan Integral de Protección de los derechos de esta población, señalado en la orden 28. Además, la Corte emitió otras más a diferentes entidades del Gobierno Nacional para superar el ECI, haciendo especial énfasis en la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional frente al desafío de materializar medidas amplias e idóneas para garantizar la seguridad, el derecho a defender derechos y la justicia efectiva de las personas defensoras, y liderazgos sociales.

Hasta el momento, tras haberse conformado y presentado públicamente en el mes de abril de 2024 una Comisión de Seguimiento desde las organizaciones que hicieron parte de la acción de tutela, y otras que se han unido, se han tenido sólo dos reuniones con las instituciones estatales requeridas en la Sentencia por la Corte, tales como el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación. Es preocupante que esta última entidad considere

.....

58- De acuerdo con el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de DDHH en Colombia -SIADDHH- del Programa Somos Defensores, los cinco departamentos que registraron mayor número de agresiones durante 2023 fueron Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander.



avanzar en el Plan de Protección sin tener una agenda articulada con el resto de la institucionalidad que también está llamada a cumplir esta misma orden. Desde ya se vislumbra una desarticulación entre las instituciones conminadas a llevar a cabo este proceso.

Durante el segundo periodo de 2023 y los primeros meses de 2024 el accionar de la Fiscalía General de la Nación en materia de investigación continúa sin avances contundentes respecto al alto nivel de impunidad. En agosto de 2023 se registraron nueve casos abiertos por la Unidad Especial de Investigaciones en el marco de los trece proyectos investigativos (Fiscalía General de la Nación, 2023), lo cual resulta menor frente al total de casos de agresiones ocurridas en ese periodo. Esto, además, es contradictorio respecto a las distintas declaraciones por parte del ex Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa quien se asumió como el mejor fiscal, con la soberbia de mandarse a hacer una biografía que costó 180 millones de pesos (Pares, 21/02/2024).

Una de las preguntas que surgen frente al bajo número de casos investigados por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía en el marco de los trece proyectos, es: ¿cómo establece la responsabilidad de ciertos actores si constantemente la entidad asegura que no tiene responsabilidades frente al desmantelamiento de estructuras criminales?

La división por proyectos de investigación fue una metodología ideada justamente con la finalidad de materializar parte de la Directiva 002 de 2017 de esta institución, donde la asociación de casos y el establecimiento de la responsabilidad de los actores armados se señala como clave para la investigación del fenómeno sistemático que representan los crímenes contra personas defensoras de DDHH; sin embargo bajo esta estrategia no se han desarrollado otros elementos claves de dicha directiva como la exhaustividad en las investigaciones y

la aplicación de acciones probatorias especiales para casos de homicidio a personas defensoras descritas en este lineamiento.

Ante la dificultad en el establecimiento de la responsabilidad de los actores armados frente a las agresiones que se cometen contra quienes defienden los derechos humanos, y la ausencia a la fecha de un plan de acción de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales responsables, se puede avizorar una traba en las garantías de no repetición que hoy están en vilo a causa de la violencia ejercida por los distintos actores armados en los históricos territorios y en algunos nuevos donde se ha desplegado la lucha contrainsurgente, que tanto daño ha causado a las organizaciones y comunidades defensoras de DDHH.

De esta manera es posible sostener que la voluntad del Gobierno Nacional actual es una realidad, pero esta se debe manifestar en acciones que sean un respaldo tangible para quienes defienden los derechos humanos. El que en el último año sean las mujeres y los sectores de defensa de derechos humanos cercanos a la ruralidad quienes más han sufrido agresiones, en ocasiones contando incluso con medidas de protección, denota la importancia de avanzar en el cambio del Modelo de seguridad para quienes defienden los derechos humanos, fortaleciendo y priorizando las medidas de carácter colectivo, con enfoque diferencia y de género, y el reconocimiento de los sistemas propios de protección de las comunidades, a fin de que reviertan progresivamente las dinámicas de poder que afecta su labor. En ello, es clave que se instalen y funcionen interrumpidamente los espacios de interlocución Estado- Sociedad Civil, y que se inscriba en el desarrollo de la Paz Total un despliegue articulado de la institucionalidad, que cuide y respalde a los procesos sociales en los territorios donde los actores armados se disputan el control.



## Referencias

FGN. Fiscalía General de la Nación. (2023). “Respuesta a derecho de petición presentado por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos”. Rad. 20235760005001 del 01 de agosto de 2023.

Pares (21/02/2024). *El ego desmesurado de Barbosa: se mandó a hacer una biografía de seis tomos que costó 180 millones*. En: [https://www.pares.com.co/](https://www.pares.com.co/post/el-ego-desmesurado-de-barbosa-se-mand%C3%B3-a-hacer-una-biograf%C3%ADa-de-seis-tomos-que-cost%C3%B3-180-millones)

post/el-ego-desmesurado-de-barbosa-se-mand%C3%B3-a-hacer-una-biograf%C3%ADa-de-seis-tomos-que-cost%C3%B3-180-millones

Plataformas Nacionales de DDHH y Programa Somos Defensores (2024). Valoraciones y propuestas a la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior sobre el Proceso Nacional de Garantías.

Programa Somos Defensores - PSD (2024). “Puntos Suspensivos. Informe Anual 2023”. <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2024/05/informe-PUNTOS-SUSPENSIVOS-espanol.pdf>





# LAS DISPUTAS POR EL CONTROL DE LA SEGURIDAD DE LAS COMUNIDADES Y LOS TERRITORIOS

Las elevadas dinámicas de inseguridad y de violencia heredadas del gobierno presidido por Iván Duque no han podido detenerse ni revertirse adecuadamente bajo el Gobierno de Gustavo Petro, a pesar de su intención de fundar políticas de seguridad con base en el nuevo concepto de “seguridad humana”, que busca orientar las acciones del Estado hacia la garantía plena de derechos y la dignificación de las personas y comunidades.

A diferencia de anteriores gobiernos que basaron sus estrategias de seguridad y defensa en el concepto de “seguridad nacional” y en una política de defensa centrada esencialmente en el Estado y sus instituciones de control, el Gobierno Petro basó la formulación de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, en el concepto de seguridad humana, cuyo centro principal es la protección de la vida, enmarcada en el reto de desarrollar y materializar acciones centradas en la persona humana de manera multisectorial, contextualizada, integral y preventiva, con el fin de proteger la vida en entornos urbanos y particularmente rurales, mediante la prevención, la disuasión, la persecución o el combate del control social que las organizaciones criminales nacionales y transnacionales ejercen tanto sobre las áreas rurales como también en los centros urbanos (Ministerio de Defensa Nacional, 2023).

Las tendencias a la reducción de la violencia del periodo 2012-2017, alentadas por los procesos de negociación del Gobierno Santos con las Farc y ELN, se revirtieron en el pasado gobierno, para concluir el cuatrienio anterior con una cifra de 50.199 homicidios, 313 masacres, 261 firmantes de paz asesinados, 657 líderes sociales víctimas de homicidio y otras 2366 amenazadas, casi medio millón de desplazados, y una elevada racha de violencia perpetrada por las fuerzas de seguridad estatales expresada en 421 homicidios de presunta autoría de la Policía, que tuvo su más violenta expresión en los más de 1.747 casos de violencia física en el marco de las protestas del “estallido social” del 2021 que se cerró con al menos 44 homicidios de manifestantes a manos de la Policía Nacional, y cerca de un centenar de víctimas de mutilación o lesión ocular en el marco de la protesta (Indepaz, 2022, 2 de agosto). De otro lado, la crueldad en el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Militares se expresó en el asesinato de al menos 29 menores de edad en bombardeos y ataques aéreos (El País, 2022, 31 Julio), y en la reaparición de diversos casos de ejecuciones extrajudiciales en ese periodo (Revista Cambio, 2023, 20 agosto), en el cual se estropearon adrede los avances en los acuerdos de paz y se reconfiguró el conflicto armado con una acelerada expansión y copiamiento de territorios por parte de estructuras paramilitares, distintos grupos de “disidencias” y otras estructuras ilegales.





La Política de Seguridad Humana del actual gobierno buscó desde un inicio reparar la deshumanización causada por las distintas violencias heredadas del pasado, que no se reducen a los enfrentamientos entre actores armados y sus afectaciones a la población civil, sino también a las derivadas de las agresiones a los derechos esenciales de la sociedad y a la dignidad de los seres humanos, deteriorados por políticas gubernamentales excluyentes que, con mayor furia a partir de la mala atención de la pandemia, incrementaron la pobreza, el hambre, la exclusión, la falta de oportunidades para los jóvenes, la afectación permanente al tejido social y la destrucción del medio ambiente, entre otras causas (Ministerio de Defensa Nacional, 2023, sf).

Puesto al frente del Ministerio de Defensa Iván Velásquez, un reconocido defensor de derechos humanos y de la lucha contra la corrupción y la impunidad, ha debido enfrentar el reto de una fuerza pública que por décadas ha sido formada en la doctrina del enemigo interno, y por ello propensa a la vulneración de derechos humanos como a los nexos con estructuras paramilitares que controlan amplias regiones. En tal sentido, el Ministerio se vio precisado a tomar medidas como la depuración de las fuerzas armadas, el retiro de al menos 65 generales de la policía y las fuerzas militares con cuestionamientos por violaciones de derechos humanos, nexos con paramilitares o hechos de corrupción, y la exclusión para el mando y para ascensos a quienes tendrían los mismos cuestionamientos (El Tiempo, 2022, 23 junio).

La política de seguridad humana, que declara su compromiso con la vigencia de los derechos humanos y la protección de la vida en todas sus formas, se ha enfrentado al reto de reorientar las anteriores estrategias de seguridad heredadas y centradas en la fuerte represión de los movimientos sociales y la protesta social, así como en la resistencia a implementar los compromisos del Acuerdo de Paz y a confrontar la reconfiguración de la presencia territorial de actores ilegales en los territorios,

junto con una estrategia de guerra contra las drogas centrada en la represión de los eslabones débiles como campesinos cultivadores y consumidores.

En este aspecto la política de seguridad ha tenido importantes avances, como la consolidación de garantías para el ejercicio de la protesta social, pocos o excepcionales casos de lesiones oculares y heridos en movilizaciones; la reducción en la tasa nacional de homicidios, y la práctica desaparición de casos de ejecuciones de civiles y de muertes de cultivadores de cultivos de uso ilícito por parte de miembros de la fuerza pública. Las primeras órdenes del Presidente y del Ministro a las tropas para neutralizar las masacres y las muertes de líderes, y el anuncio de condicionar los ascensos a los avances en este sentido, marcan una notable diferencia con todos los anteriores gobiernos (El Tiempo, 2022, 14 de agosto; Ministerio de Defensa, 2024, 29 junio).

De otra parte, la política de centrar el combate al narcotráfico en la represión a los grandes capos y la interdicción del tráfico y los capitales ilícitos, ha mostrado éxitos en el aumento notable de incautaciones de cocaína que se ha venido incrementando, de modo que ha aumentado a niveles históricos (659 toneladas durante 2022, 739 en 2023 y 409 en el primer semestre de 2024 (Insight Crime, 2024, 20 marzo). No obstante, el 60% de las incautaciones se dieron en aguas o territorios internacionales, y en una mayor proporción por la Armada, lo que plantea interrogantes sobre el nivel de compromiso de las otras fuerzas.

Pero las metas que planteó el Programa de Gobierno, así como las bases del Plan de Desarrollo en materia de seguridad, han generado grandes resistencias al interior de la propia fuerza pública, y por eso no se han podido llevar a cabo, o lo han hecho solo de manera limitada. La reforma integral de la Policía se ha quedado en algunos cambios sobre uso de la fuerza y de armas menos letales, enmarcados en normas de inferior jerarquía, fácilmente modificables por la llegada de nuevos gobier-



nos; la promesa de desmonte del ESMAD se varió por la creación de la Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO), que más allá de cambios en el color de uniformes y patrullas, y otros cambios menores, no se diferencian mucho de la estructura responsable de graves violaciones a los derechos humanos, y en ocasiones han mostrado prácticas que han priorizado la represión violenta como sucedió en la marcha del día de la mujer en Bogotá el presente año (Colombia Informa, 2024, 9 de marzo). La promesa de trasladar la dirección y mando de la Policía Nacional a un ministerio civil se ha quedado en el papel, y la discusión sobre la doctrina militar y policial no se ha llevado al debate público.

En estas condiciones, al gobierno Petro le ha tocado afrontar además los efectos de una fuerte politización de los organismos de seguridad, en la cual se evidenció que sectores importantes de estas se alinearon con sectores de la extrema derecha durante el anterior gobierno y durante la campaña electoral (Croda, R., 2023, 11 junio), la cual llegó al extremo de graves ataques públicos por parte del anterior comandante del Ejército, general Eduardo Zapateiro al presidente electo Gustavo Petro (El País, 2022, 22 abril), y su afrenta de dejar instalados en la estructura del Ejército *“muchos zapateiros que sigan su legado”* (Blu Radio, 2022, 22 julio).

La intención de desplegar una actitud de resistencia frente a las orientaciones en materia de seguridad del gobierno de Petro, habrían sido claramente expresadas por algunos generales a un conocido periodista, a quien antes del comienzo del nuevo gobierno le habrían expresado sentirse *“mortificados con idea de que un ex guerrillero sea su comandante en jefe”*, y que por ello, estaban dispuestos a dar un *“golpe de Estado en seco”*, que se concretaría en su voluntad de no perseguir a las organizaciones del crimen organizado, con el fin de generar una situación grave de inseguridad de modo que **“la opinión pública se levante en contra del presidente”** (Zuleta Lleras, F., 2022, 1 mayo).

En amplias regiones del país la expansión de la actividad criminal de actores ilegales, ha

llevado a considerar a muchos sectores que la fuerza pública no parece estar actuando de manera eficaz para contrarrestar estas acciones (Grautoff, M., 2024, 30 abril). Aunque las orientaciones del Ministro de Defensa insisten en que la Fuerza Pública no está maniatada para combatir la criminalidad organizada, la coincidencia de la expansión de estos grupos, sus agresiones a las comunidades y el crecimiento de sus actividades criminales cuestionan la voluntad de la fuerza pública para enfrentarlos y proteger las comunidades (El Tiempo, 2024, 15 junio). Algunos sectores sociales atribuyen o justifican tal inacción o conivencia de la fuerza pública a la no exigencia de conductas efectivas a los grupos armados ilegales que han acordado ceses al fuego con el gobierno en el marco de los procesos de la Paz Total (Castro S, W., 2024, 20 marzo). Sin embargo, esto no puede ser un pretexto, pues tanto con las distintas estructuras paramilitares (Clan del Golfo, Pachencas), como con el sector mayoritario del Estado Mayor Central, que son los que más violencia ejercen en los territorios y más vienen expandiéndose, no hay acuerdos vigentes de cese al fuego.

Es decir, mientras la violencia directa de origen estatal y las violaciones a derechos humanos perpetrados por la fuerza pública de manera directa se han reducido notablemente, siendo este el más destacado logro de la política de seguridad, la responsabilidad por omisión de la fuerza pública en la violencia practicada por diferentes grupos ilegales, constituyen el principal factor de preocupación de dicha política.

La violencia practicada por diferentes grupos armados ilegales ha hecho que, a pesar la voluntad del gobierno, se mantenga la continuidad de la tendencia de formas de violencia como los asesinatos de líderes (con un líder social asesinado cada dos días), las masacres (una masacre cada cuatro días en promedio), o la muerte de firmantes de paz (un excombatiente asesinado cada diez días). De acuerdo con el Programa Somos Defensores, durante el 2023 ocurrieron 765 agresiones a personas



que defienden los derechos humanos (dos agresiones por día), en tanto que según la Defensoría del Pueblo 181 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados durante el 2023, mientras que Indepaz reportó el asesinato de 188 líderes sociales (Programa Somos Defensores, 2024; Defensoría del Pueblo, 2024; Indepaz, 2024).

Tanto la Sentencia de la Corte Constitucional sobre la exigencia de un Plan Integral de Protección para los liderazgos sociales y personas que defienden los derechos humanos (Corte Constitucional, 2023), como la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos en el Caso del Colectivo de Abogados José Alvear, apuntan hacia el uso de medidas eficaces y novedosas para brindar un protección reforzada a personas y colectivos que defienden derechos humanos en Colombia, quienes viven sometidos a enormes riesgos por la situación de inseguridad y expansión creciente de actores armados ilegales y la falta de acciones efectivas de las instituciones del Estado para brindarles garantías de respeto a la vida y seguridad, y de la defensa de los derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023).

Sin embargo, la situación más preocupante en materia de seguridad es el desmantelamiento acelerado del tejido social que se está llevando a cabo en amplias regiones del país, por actores como los paramilitares del Clan del Golfo o las disidencias del EMC, en el cual se está cooptando o sustituyendo la dirigencia social y especialmente de las organizaciones comunales, comunitarias o de defensa de los territorios, para dotarse de una base social sometida a su dirección o control. Con la estrategia de “plata o plomo” los dirigentes comunitarios son forzados a articularse al control ilegal de la organización social, y por ello, quienes no se sometan deben desplazarse. Durante el 2023 según cifras del Comité Internacional de la Cruz Roja 145.049 personas tuvieron que desplazarse individualmente, lo que significó un aumento del 18 % en todo el país respecto de 2022. Pero no solo aumenta el despla-

zamiento, sino que ahora es más cualificado, pues los liderazgos sociales que no se someten son las principales víctimas de esta nueva forma de control territorial. Para el CICR, durante el 2023 se reportaron 222 víctimas de desaparición relacionadas con conflictos armados, en tanto que la situación humanitaria en las regiones donde realiza su labor “no presentó mejoras significativas para las comunidades” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2024).

Este avance del control territorial por parte de actores ilegales se extiende ya por 427 municipios según informes de la Defensoría del Pueblo, en donde el Clan del Golfo pasó de tener presencia en 213 municipios en 2019 a 392 en 2024; las disidencias de Farc en sus distintas estructuras pasaron de 124 a 299 en los mismos años; en tanto que el ELN habría pasado de 139 a 142 municipios con presencia en el mismo período (Defensoría del Pueblo, 2024). A este respecto, resulta preocupante que en diferentes regiones los gobiernos departamentales y locales estén empeñados en la multiplicación de tales organizaciones como frentes de seguridad, redes de informantes o brigadas ganaderas solidarias que implican involucrar a civiles en tareas de seguridad, las cuales, como muestra la experiencia de las Convivir, terminan sirviendo de base social a la expansión de la justicia privada y el control territorial del paramilitarismo. El papel que la Policía Nacional viene desempeñando en esta tarea (Coronel -r- Fernando Murillo, s.f.), evidencia una tensión entre las autoridades territoriales (alcaldías y gobernaciones en manos de sectores de derecha) y las autoridades nacionales por el direccionamiento y control de las estrategias de seguridad, que resulta peligroso para la vigencia de las garantías democráticas, con dinámicas preocupantes en gobernaciones como Antioquia, Meta, Santander y Norte de Santander. En el mismo sentido, los convenios de gobiernos locales para sus iniciativas militares en temas de seguridad con el Comando Sur de los Estados Unidos cuestionan de hecho el manejo de relaciones internacionales en esta materia (El Tiempo, 2024, 30 junio).



El informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas presentado en marzo del 2024 da cuenta de que la expansión de municipios con niveles de violencia crítica ha pasado de 156 municipios en 2021, a 180 municipios en 2022, y alcanzó a 206 municipios en 2023 (ONU. Oficina del Alto Comisionado, 2024). La reiteración de acciones criminales del Clan del Golfo en el norte del país y del EMC en departamentos como Valle, Cauca y Chocó han llevado al Presidente Petro a exigir un compromiso eficaz por parte de las Fuerzas Armadas con miras a que dichas estructuras sean eficazmente combatidas (hostilidades totales), o exigir que se sometan (El Tiempo, 2024, 6 de mayo). Sin embargo, los precarios resultados de la fuerza pública en este sentido llevaron al presidente a cambiar la estrategia de seguridad y a remover la comandancia del Ejército designando en el cargo a un general en retiro. Empero, a pesar de los cambios la seguridad de las comunidades y sus liderazgos solo podrán mejorarse si se da una integración efectiva de la política de seguridad y la política de paz, lo cual implica articular la política de desmantelamiento de estructuras criminales con la política de garantías de seguridad para los liderazgos sociales, y la política de negociaciones de paz con los grupos ilegales que muestren alguna voluntad de avanzar en este sentido, así como de cooperar en la transformación económica de los territorios.

La adopción en mayo pasado de la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones criminales (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024), podría significar una mejora sustancial si se implementa efectivamente y de manera oportuna, si se otorga a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad un papel central en el direccionamiento y evaluación del avance de las estrategias territoriales del desmantelamiento; y si el propio Presidente asume el papel que le compete por ley, de articulador de las distintas entidades estatales con responsabilidad en la materia.

En el proceso de elaboración de dicha política se ha constatado que hace falta un mayor

esfuerzo de articulación de las instituciones del Estado en torno a lo que propone, según el compromiso de cada entidad, incluidas las de gobierno, por alcanzar los metas e indicadores y disponer de los recursos humanos, técnicos y financieros para poner en vigencia y de manera integral y coordinada sus distintos componentes. A pesar de haberse alcanzado acuerdo sobre la priorización de la implementación territorial, la voluntad para avanzar en el logro de los propósitos de desmantelamiento de estas estructuras criminales, y los necesarios esfuerzos de coordinación, siguen siendo aún deficientes, y los ritmos para poner en vigor el plan de acción son demasiado lentos; y las ambigüedades de la política de paz total en la apertura, suspensión o retoma de procesos de conversación y de acuerdos de cese al fuego, terminan creando confusión sobre la ruta prevista por el Gobierno para alcanzar propósitos verificables frente al desmantelamiento de la criminalidad organizada.

Los replanteamientos anunciados en la política de seguridad deben avanzar en garantizar la seguridad para las comunidades, territorios y liderazgos sociales; así como en el desmantelamiento de las estructuras criminales con estrategias que avancen a su vez en la transformación democrática de los territorios; en la superación de la exclusión y la pobreza; en la concertación con las comunidades y organizaciones la atención a las afectaciones humanitarias en los territorios y en su participación en los procesos de paz en marcha, para frenar la expansión de las estructuras del paramilitarismo y otras estructuras ilegales, detener el empeño en involucrar a civiles en tareas de seguridad a través de frentes de seguridad y de informantes, y avanzar de manera articulada en los procesos de paz y cese al fuego con las organizaciones que muestren voluntad de lograr la paz, así como respetar el derecho internacional humanitario, proteger la inmunidad de las comunidades, y comprometerse en estrategias de transformación de las economías ilegales y la consolidación democrática de los territorios.



## Referencias

- Blu Radio (2022, 22 julio). “Dejaré muchos ‘Zapateiros’ que seguirán mi legado”: comandante del Ejército a 5 días de su retiro. <https://www.bluradio.com/nacion/dejare-muchos-zapateiros-que-seguiran-mi-legado-comandante-del-ejercito-a-5-dias-de-su-retiro-rg10>
- Castro S, W. (2024, 20 marzo). “La suspensión del cese al fuego con el EMC es un fracaso más”. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/reflexiones-del-antropologo-de-orilla/>
- Colombia Informa (2024, 9 de marzo). “Violencia policial contra las mujeres en Bogotá”. <https://www.colombiainforma.info/violencia-policial-contra-las-mujeres-en-bogota/>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2024). *Balance Humanitario 2024*. Colombia.
- Coronel (r) Fernando Murillo. Post de Facebook. <https://www.facebook.com/photo?fbid=445366508446167&set=a.101414362841385>
- Corte Constitucional (2023). *Sentencia SU-546 de 6 de diciembre de 2023*. MP. José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU546-23.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Caso Miembros de la Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo Vs. Colombia. Sentencia del 18 de octubre de 2023. Resumen Oficial emitido por la Corte Interamericana*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_506\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_506_esp.pdf)
- Croda, R. (2023, 11 junio). “El desafío de Petro: Enfrentar a militares empoderados... y con ambición política”. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2023/6/11/el-desafio-de-petro-enfrentar-militares-empoderados-con-ambicion-politica-308614.html>
- Defensoría del Pueblo (2024). “Durante el 2023, en Colombia fueron asesinados 181 líderes sociales y defensores de derechos humanos”. <https://www.defensoria.gov.co/-/durante-el-2023-en-colombia-fueron-asesinados-181-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos>
- (2024). “Así ha crecido la expansión y disputa territorial de los grupos armados en el país”. Documento inserto en el Diario El Tiempo el domingo 19 de mayo de 2024
- El País (2022, 22 abril). “El jefe del ejército colombiano irrumpe en la campaña con un ataque a Gustavo Petro”. <https://elpais.com/internacional/2022-04-22/el-jefe-del-ejercito-colombiano-irrumpe-en-la-campana-con-un-ataque-a-gustavo-petro.html>
- El País (2022, 31 Julio). “Menores muertos en bombardeos: un trágico balance del Gobierno de Duque”. <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-31/menores-muertos-en-bombardeos-un-tragico-balance-del-gobierno-duque.html>
- El Tiempo (2024, 6 de mayo). “La ofensiva contra el EMC en el Cauca debe ser total: Presidente Gustavo Petro”. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/la-ofensiva-contra-el-emc-en-el-cauca-debe-ser-total-presidente-petro-3340208>
- (2024, 15 junio). “Es falso que el Gobierno tiene maniatada la acción de la Fuerza Pública: Ministro de Defensa”. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/es-falso-que-el-gobierno-tiene-maniatada-la-accion-de-la-fuerza-publica-mindefensa-entrevista-de-yamid-amat-3352930>
- (2022, 23 junio). “En medio de la peor escalada de violencia de las disidencias, la purga de generales no termina”. <https://www.eltiempo.com/justicia/>



- conflicto-y-narcotrafico/en-medio-de-la-peor-escalada-de-violencia-de-las-disidencias-la-purga-de-generales-no-termina-3355276
- . (2024, 30 junio). “¿En qué consiste la cooperación del Comando Sur de EE. UU. con la alcaldía de Cali y la gobernación del Valle del Cauca?” <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/en-que-consiste-la-cooperacion-del-comando-sur-de-ee-uu-con-la-alcaldia-de-cali-y-la-gobernacion-del-valle-del-cauca-3357598>
- . (2024, 14 de agosto). “Mandos deben neutralizar masacres; la primera orden de Petro a nueva cúpula”. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/nueva-cupula-militar-y-policial-de-petro-lineas-en-las-que-trabajaran-694604>
- Grautoff, M. (2024, 30 abril). “Cúpula Militar: estrategia equivocada”. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/cupula-militar-estrategia-equivocada-grupos-armados-expansion-crimen-organizado/>
- Indepaz (2024). “Líderes sociales, defensores de dd.hh y firmantes de acuerdo asesinados en 2023”. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firman-tes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>
- . (2022, 2 de agosto) “Cifras durante el gobierno de Iván Duque. Balance de la violencia en cifras”. <https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/comment-page-1/>
- Insight Crime (2024, 20 marzo). “Balance de Insight Crime de incautaciones de cocaína de 2023”. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-incautaciones-cocaina-2023/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2023, sf). “Política de Seguridad, Defensa y Seguridad Ciudadana (2022-2026)”. [https://images.canal1.com.co/wp-content/uploads/2023/04/24210352/PDS\\_v4\\_1.pdf](https://images.canal1.com.co/wp-content/uploads/2023/04/24210352/PDS_v4_1.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional (2023). *Política de Seguridad, Defensa y Seguridad Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026*. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PoliticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS\\_2023\\_web.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/pccshrcontent/Recursos%20MDN/Plantillas%20Documentos/Ministerio/CentroDocumentos/PolíticasSectoriales/PoliticaDefensaSeguridad/Recursos/PDS_2023_web.pdf). pág., 4
- . (2024, 29 junio). Post de X. <https://x.com/mindefensa/status/1807243788856840438>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto de 24 de mayo de 2024. “Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017”
- ONU. Oficina del Alto Comisionado. “Colombia: Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – 2023. Infografía”. Pág. 3. [https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Colombia\\_infografia-informe-anual-2023.pdf](https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Colombia_infografia-informe-anual-2023.pdf)
- Programa Somos Defensores (2024). “Informe Anual 2023. Puntos Suspensivos”. Pág.2. <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2024/05/informe-PUNTOS-SUSPENSIVOS-espanol.pdf>
- Revista Cambio (2023, 20 agosto). “Mataron civiles y manipularon sus cuerpos: esta es la conclusión de la Fiscalía sobre el operativo militar en El Remanso, Putumayo”. <https://cambiocolombia.com/justicia/mataron-civiles-y-manipularon-sus-cuerpos-esta-es-la-conclusion-de-la-fiscalia-sobre-el>
- Zuleta Lleras, F. (2022, 1 mayo). “No todo vale”. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/felipe-zuleta-lleras/no-todo-vale/>







# **LAS REGIONES URGEN EL CAMBIO**





# LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD REZAGADA DEL CAUCA: ENTRE LOS GRUPOS ARMADOS Y LA INEFICIENCIA DEL ESTADO

**E**l Cauca ha sido un departamento afectado por los incumplimientos recurrentes del Estado. De acuerdo con Alejandra Miller, ex comisionada de la Comisión de la Verdad (2020), desde 1986 se han firmado más de 2000 acuerdos con las comunidades los cuales no han sido respetados por los distintos gobiernos de turno.

En dicho departamento se evidencia una situación de violencia que se ha exacerbado contribuyendo a la situación de crisis humanitaria que afronta el país. La presencia y acción en el último año de los grupos armados ilegales (disidencias de las Farc, Clan del Golfo, ELN), las disputas territoriales entre estos y los enfrentamientos con la fuerza pública, han afectado a su población, que soporta desplazamientos, amenazas, extorsiones, asesinatos, persecución a liderazgos sociales,<sup>59</sup> y una serie de medidas de control social como carnetizaciones y confinamientos, así como la instalación de minas antipersonales MAP y municiones sin explotar - MUSE. Según cifras

.....

59- El Programa Somos Defensores, en su informe “Puntos Suspensivos” determinó que, durante 2023, el departamento del Cauca reflejó un total de 293 agresiones a personas defensoras y liderazgos sociales, representando un 25% del total de casos a nivel nacional.

informadas por OCHA, entre marzo de 2023 y marzo de 2024, 21.134 personas han sido afectadas por la violencia, han ocurrido 26 masacres, 4.832 personas han sido desplazadas y 4.598 confinadas.

En lo referente a la situación personas defensoras de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU señaló al Cauca como el departamento con el mayor nivel de violencia durante 2023 con 25 personas defensoras asesinadas sobre un total de 105 casos verificados, siendo la población indígena la más afectada (Informe Anual del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, 2024). Según Indepaz (2024), entre enero y agosto de 2024 han sido asesinados 21 líderes sociales y 8 firmantes de paz.

Así, la violencia que vive actualmente el departamento tiene como principal antecedente la baja implementación del Acuerdo de Paz, donde sobresale la falta de ejecución del PNIS por parte del gobierno anterior, derivando en una serie de vulneraciones a los derechos fundamentales de cultivadores, y en la permanencia, principalmente, de la economía de la coca, aunque en el territorio también hay siembra y tráfico de marihuana y amapola. Si bien en el actual gobierno se ha propuesto pasar de “la sustitución de cultivos” a una “sustitución de economías ilícitas” a través de una nueva política de drogas basada en los pila-



res Oxígeno y Asfixia,<sup>60</sup> aún no son evidentes los impactos positivos en la comunidad, toda vez que se le ha dado prioridad al segundo, es decir, mientras aumentan las incautaciones de droga, el apoyo a quienes cultivan es muy lento, y esto tiene por consecuencia un círculo vicioso en el que se mantienen los cultivos y se retroalimenta el conflicto sin que se ataquen las cadenas de distribución y donde los filtros de la fuerza pública parecieran no detectar el paso de esta mercancía.

La propuesta del gobierno nacional por desescalar el conflicto y transformar los territorios a través de la política de Paz Total, no ha tenido efecto alguno en el departamento donde los conflictos interétnicos entre afros, campesinos e indígenas se añan a la expansión de los grupos armados hacia nuevos territorios, evidenciando, más que una verdadera voluntad de paz, un deseo de fortalecerse. La constante infracción al DIH por parte del EMC, llevó a que en marzo de 2024 la Minga Social y Comunitaria de Suroccidente se movilizara desde Popayán hacia Cali, con el objetivo de presentar propuestas al gobierno nacional para alcanzar la paz y exigir el respeto total a los derechos humanos. Solo dos días después, la lideresa Carmelina Yule fue asesinada, en un ataque de la estructura Dagoberto Ramos a la guardia indígena Nasa que pretendía rescatar a un menor reclutado por este grupo.

En respuesta a este hecho, el 17 de marzo el presidente Gustavo Petro decidió suspender el cese al fuego con el EMC. Desde ahí, los combates entre la fuerza pública y las disidencias, así como la instalación de carros y drones bomba se han reanudado, ocasionando pérdidas humanas de lado y lado, así como desplazamientos de la población civil.

.....

60- La Política Nacional de Drogas se basa en dos pilares: “oxígeno”, dirigido a fortalecer las comunidades rurales afectadas por el conflicto, y “asfixia”, orientado a atacar los eslabones altos del narcotráfico a través de acciones militares y policiales.

Una de las preocupaciones resaltadas por las comunidades es el reclutamiento y utilización de niños, niñas, jóvenes y adolescentes por parte de grupos armados. En marzo de 2023 el pronunciamiento de los jóvenes de la Minga Social Política y Humanitaria en Caldon, Cauca, se refirió a la situación como parte de un proceso de “exterminio de la juventud” en el que actores armados legales e ilegales hacían uso de la NNAJ como “carne de cañón” para la guerra.<sup>61</sup> Frente a este tema, las plataformas de derechos humanos en el informe *Laberintos del cambio* (2023), recomendaron exigir a las organizaciones armadas con voluntad de paz, cesar las agresiones contra la población civil, entre estas la vinculación de NNA al conflicto armado. Esta petición hizo eco de las voces de organizaciones sociales del territorio que de manera insistente reclamaron que el cese al fuego priorizara la protección de las comunidades, puesto que en medio de este acuerdo con el Gobierno Nacional los grupos armados continuaron atentando contra la población civil.

## El reclutamiento y utilización de menores

Pese a los llamados de las organizaciones territoriales y de la sociedad civil, el reclutamiento de menores sigue en aumento. Aun cuando se sabe que el Cauca es el departamento con mayor número de casos, las diferentes fuentes que abordan la problemática coinciden en el desconocimiento de una cifra oficial, lo cual se atribuye principalmente al sub-registro, que puede obedecer a dos razones: La falta de un sistema exclusivo de información, y la falta de denuncia por parte de las familias debido a posibles represalias de los grupos armados y la inaccesibilidad y/o desconfianza en las autoridades responsables; además, pone en evidencia la falta de control

.....

61- Evidencia de ello son los reportes de Medicina Legal departamental donde se reporta la muerte en combate de menores de edad. (Medicina Legal Departamento del Cauca, s.f.).



sobre el territorio y genera dudas sobre la estrategia de prevención y atención.

Mientras la Procuraduría en el *Segundo encuentro territorial del seguimiento al Acuerdo de Paz* registró 177 casos de reclutamiento en 2023;<sup>62</sup> la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana AT 013-24 subrayó que en cuatro años han sido reclutados 533 menores en el departamento<sup>63</sup>. En el mismo sentido, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca - ACIN, en el informe *Desarmonías Territoriales* (2023), señaló que entre el 1 de enero de 2020 al 30 de abril de 2024 fueron registrados 817 casos de utilización y reclutamiento de menores en el norte del Cauca, 154 de ellos en 2023. En lo concerniente a la investigación y judicialización, en la Audiencia Pública realizada el 27 de febrero (2024) en la CIDH, la Fiscalía informó que de los casos de 2023 actualmente se encuentran abiertas 205 noticias criminales de reclutamiento en el Cauca, 85 de ellas corresponden a menores indígenas, y en lo corrido de 2024, 38 noticias criminales, 12 de ellas menores indígenas.

Es causa de preocupación el hecho de que el único seguimiento a esta problemática sea el elaborado por las comunidades indígenas del norte del Departamento (ACIN /CRIC), pues quedan sin ser caracterizadas las comunidades afro y campesinas del Cauca y según los datos dados por la Fiscalía General de la Nación se puede inferir que el campesinado y la población afro pueden ser los más victimi-

zados. La Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana AT 013-2024, menciona casos de reclutamiento de campesinos en el municipio de Argelia y de población afrodescendientes en la Costa Pacífica del departamento, pero no hay mayor detalle sobre ello. En la misma Alerta se hace referencia a la violencia sexual en contra de las niñas y jóvenes que no es denunciada por temor o por considerarlo un “acto normal” de enamoramiento.

Hace falta una caracterización clara de los menores reclutados y utilizados en el Cauca, en la cual, además de su pertenencia étnica o identitaria, se aborden variables como sexo, género y edad, así como las posibles causas de su reclutamiento. De la misma manera, es necesario cruzar variables como la de menores reportados como desaparecidos, pues se sabe que una de las estrategias de grupos como las disidencias es reportar a los menores como dados de baja a sus familiares, cuando realmente los trasladan de lugar para impedir que conozcan su paradero.<sup>64</sup>

## La presencia del Estado y el llamado a la participación de las y los jóvenes

Así como se ha mencionado en múltiples ocasiones, los repertorios de violencia de los grupos armados se han reconfigurado, lo que ha traído consigo nuevas estrategias de agresión como la cooptación de los procesos organizativos de la sociedad civil y de la cotidianidad de su población en una forma casi que imperceptible. Aquí, escenarios como la escuela y los entornos deportivos fungen como espacios de disputa por parte de los grupos donde los NNAJ son el botín.

En *Viaje al interior de una gota de Sangre*, Daniel Ferreira reconstruye la historia de un

.....

64- Esta misma situación fue reportada por el informe de la CIDH sobre su visita in loco a Colombia durante 2023.

62- 49 en Caloto; 46 en Toribio; y 35 en Corinto. “(...) En la zona sur del municipio, los NNA son expuestos a la vinculación en las filas de la Segunda Marquetalia que, durante el año 2022 y 2023, reclutaron jóvenes y adolescentes, mayoritariamente campesinos, con la bandera de ‘defender su territorio y sus familias’ y quienes veían en ello una alternativa de vida. También lo que se ha podido conocer, es que los territorios de población afrodescendiente han sido vulnerables al reclutamiento del ELN, específicamente en la Costa Pacífica caucana; es tan así que en Argelia se refieren a los NNA reclutados como ‘los negros’.” (Procuraduría General de la Nación, 2024).

63- 46 en 2021; 164 en 2022; 261 en 2023; y 62 a abril de 2024.



pueblo tomado por grupos armados. Allí describe la vida de Arquímedes, un profesor “de un colegio donde nadie atiende. Donde nadie aprende. Donde nadie se quiere educar para el futuro porque todos los alumnos saben que para ellos no habrá futuro” (Ferreira, 2017). Al igual que en la novela, la ausencia del componente social del Estado en el Cauca se refleja en las instituciones educativas: De un lado, no se brinda la infraestructura adecuada; y de otro, las condiciones sociales de las familias llevan a que los NNAJ prioricen aportar a la manutención de los hogares sobre la educación. El *Estudio de Insuficiencia y Limitaciones del Departamento del Cauca* de la Secretaría de Educación (2023), afirma que en 2023 hubo una disminución considerable de jóvenes matriculados, mientras en 2022 se registraron 207.434 y en 2023 lo hicieron 200.800. Dentro de las causas que se atribuyen a este hecho está la confluencia de diferentes conflictos sociales, la presencia de grupos armados y con ello el reclutamiento forzado, y la presencia de minas y artefactos explosivos en la región, más la falta de recursos económicos de las familias y la dispersión de la población escolar. Las zonas rurales son de difícil acceso debido a las pocas o inexistentes vías. En el mismo sentido, el estudio aseguró que las locaciones educativas no permiten atender a los estudiantes en espacios apropiados debido a lo reducido y

.....

65- La radiografía se basa en el índice de pobreza multidimensional (IPM), las Alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, la presencia de GANE, la presencia de cultivos de coca, y la población en riesgo de reclutamiento. De mayor a menor riesgo: 1) Poblaciones del Pacífico caucano: López de Micay: 1.775 hectáreas de cultivo. La población implicada en estas prácticas laborales ilícitas está constantemente expuesta al conflicto y a estrategias de control social por parte de grupos armados. Presenta un IPM del 70%, el más alto en la región. 2) Centro del Cauca / Tambo, Argelia y Balboa: Tambo y Argelia. Entre 3000 y 9000 hectáreas de coca. Presencia de tres grupos armados. IPM 39%. 3) Norte del Cauca: Santander de Quilichao y Buenos Aires IPM 34%. Aunque hay menos cultivos hay mayor presencia de GANE y otras economías ilegales

antiguo de estos, así como tampoco se cuenta con el número de profesores requeridos para atender la formación de las y los jóvenes.

El reclutamiento y utilización de menores está ligado a las condiciones sociales, sobre lo cual el portal Razón Pública (2023),<sup>65</sup> plantea una hipótesis en la que se presenta un panorama de las poblaciones con mayor riesgo de reclutamiento. En el documento se demuestra que a mayor Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y de presencia de cultivos de coca, aumenta la probabilidad de reclutamiento. Esta visión coincide con testimonios de líderes de organizaciones campesinas del departamento, quienes afirman que muchos NNAJ se unen a los grupos armados por promesas de un salario o motivados por una mejor vida.<sup>66</sup> Actualmente, las y los jóvenes de organizaciones campesinas, afro e indígenas solicitan mayor participación en la toma de decisiones que les competen, así como el fortalecimiento de proyectos productivos para los campesinos a largo plazo, y espacios para la educación, el ocio y el deporte que mejoren sus condiciones de vida.

Pese a que existen espacios como el CIRUNNA donde múltiples instituciones se articulan para promover acciones que frenen y atiendan esta problemática, no hay ningún avance operativo, por lo que organizaciones de la sociedad civil dedicadas a ello atraviesan un desbordamiento. Se reconoce que desde el gobierno ha habido una actitud de escucha, pero, para las comunidades, ya es momento de pasar de los compromisos a los hechos.

## Recomendaciones especiales

Como hemos visto, el análisis del reclutamiento forzado y la utilización de menores en el departamento del Cauca hace énfasis en dos

.....

66- A través de medios de comunicación se ha sabido que las disidencias de las Farc están haciendo uso de Tik Tok para reclutar jóvenes.



dimensiones: el reclutamiento desde el accionar de los grupos armados, y asociado a la falta de oportunidades y necesidades básicas insatisfechas.

Ante esto, resaltamos el llamado al Gobierno Nacional a fortalecer los planes de prevención construidos desde los territorios, incluyendo en ellos a las organizaciones sociales. Unificar las bases de datos sobre el panorama de menores reclutados, teniendo en cuenta las fuentes de las organizaciones sociales que hacen seguimiento a esta problemática. Se deben generar procesos para fortalecer la participación de las comunidades en los diálogos de paz; gestionar y garantizar planes, programas y acciones concretas para la prevención, atención inmediata e investigación de la problemática de reclutamiento y utilización de menores en las dinámicas del conflicto en el Cauca, incluyendo las acciones de recuperación de menores emprendidas por las organizaciones y sus comunidades.

Esta problemática es asunto de todos y todas. Es necesario que la sociedad civil, en especial las organizaciones de DDHH, se comprometan a la defensa integral de los derechos humanos de las comunidades del Cauca y particularmente de NNAJ contribuyendo a establecer acciones de incidencia en distintos niveles para hacer seguimiento a los compromisos de las entidades de gobierno relacionados con esta problemática.

Urge convocar a NNAJ a espacios en donde se abordan los temas concernientes a sus necesidades; aunar esfuerzos para generar modelos flexibles que les permitan acceder y mantenerse en el sistema educativo; y participar en espacios vinculantes como los Consejos de juventudes los cuales deben ofrecer espacios de decisión y no solo de socialización, con base en los cuales, entre otros temas, se pueda avanzar hacia la política pública de prevención del reclutamiento.

## Referencias

- Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia durante 2023. “Informe Anual”. [https://www.hchr.org.co/informes\\_anuales/informe-anual-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-2023/](https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-anual-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-2023/)
- Ante, Y., Ausecha, D., Bolaños, E., Montaña, B., Ram, & Ramirez, J. (15 de octubre de 2023). *Una radiografía de los riesgos de los niños en el Cauca*. Recuperado el mayo de 2024, de Razón Pública: <https://razonpublica.com/una-radiografia-los-riesgos-los-ninos-del-cauca/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (27 de febrero de 2024). *Colombia: Reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes indígenas en el conflicto armado [Archivo de video, 1h:20m 26s]*. Recuperado el mayo de 2024, de <https://www.youtube.com/watch?v=oulr2ysbXPI>
- Cxhab Wala Kiwe- ACIN. (2023). *Desarmonías territoriales*.
- Defensoría del Pueblo. (20 de mayo de 2024). AT 013-24. Recuperado en mayo de 2024, de <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/013-24.pdf>
- Ferreira, D. (2017). *Viaje al interior de una gota de sangre*. Bogotá: Alfaguara.
- INDEPAZ. (2024, 11 de septiembre). Instituto de estudios para el desarrollo y la paz. Recuperado el 18 de 09 de 2024. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2024/>



Instituto de Estudios Interculturales. (20 de mayo de 2020). *¿Por qué continúa la guerra en el Cauca? - Comisión de la Verdad*. 28 Min 10s. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=dkHWxlg1aQo&ab\\_channel=InstitutoEstudiosInterculturales](https://www.youtube.com/watch?v=dkHWxlg1aQo&ab_channel=InstitutoEstudiosInterculturales)

Medicina Legal Cauca. [https://www.facebook.com/story.php?story\\_fbid=981959443387806&id=100047212773031&mibextid=qi2Omg&rdid=jIT2HnrPBETp4Sle](https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=981959443387806&id=100047212773031&mibextid=qi2Omg&rdid=jIT2HnrPBETp4Sle)

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD); Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). (2023). *Colombia. Laberintos del Cambio. Derechos Humanos, Paz y Democracia. Un año de*

*avances y desafíos*. Miserior, PCDHDD, CCEEU, Alianza.

Procuraduría General de la Nación [ @PGN\_COL]. (1 de diciembre de 2023). Recuperado el mayo de 2024. "#SomosProcuraduría estamos con los colombianos". [https://x.com/PGN\\_COL/status/1730698202695782585](https://x.com/PGN_COL/status/1730698202695782585)

Programa Somos Defensores. (2024). "Puntos Suspensivos. Informe final 2023". Obtenido de: [acortar.link/Nmc74a](https://acortar.link/Nmc74a)

Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cauca. (2023). *Estudio de Insuficiencia y Limitaciones*. Recuperado el mayo de 2024, de [https://sedcauca.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/ESTUDIO-DE-INSUFICIENCIA-COMPLETO-CAUCA-2024\\_compressed.pdf](https://sedcauca.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/ESTUDIO-DE-INSUFICIENCIA-COMPLETO-CAUCA-2024_compressed.pdf)



# SITUACIÓN DE DDHH EN LA REGIÓN DE LA COSTA PACÍFICA COLOMBIANA

## Introducción

Lo que ha venido sucediendo en los últimos años en la región del Pacífico colombiano en materia de violaciones de derechos humanos, nos permite reafirmar (una vez más), que en este territorio se han instalado unas dinámicas violentas y excluyentes que permiten la consolidación de prácticas coloniales racistas, complementadas con factores estructurales y coyunturales propios de la conformación del Estado-Nación. En consecuencia, y por lo que señalaremos en este breve texto, lo que sucede actualmente en la región del Pacífico configura un escenario propicio para los “crímenes de sistema”,<sup>67</sup> de los cuales han hecho, y hacen parte, redes de macro-criminalidad.<sup>68</sup>

- .....
- 67- Los crímenes de sistema son cometidos por aparatos criminales complejos; es decir, su comisión se produce como parte del funcionamiento de estructuras regidas por la división del trabajo entre sus miembros, la subordinación entre ellos y el acceso diferenciado a la información (compartimentación), de forma que los autores intelectuales no necesariamente coinciden con los autores materiales de los hechos.
  - 68- Las redes de macro criminalidad se estructuran a través de poderes fácticos. Están conformadas por tres estructuras: agentes e instituciones del Estado, empresas y crimen organizado.

¿Cómo interpretar las violaciones sistemáticas de derechos humanos, las infracciones graves al DIH, la exclusión social, cultural, política y económica de los pueblos indígenas, afrocolombianos y campesinos de esta región, el despojo de tierras, el desplazamiento masivo y el confinamiento de comunidades, etc., con obvias consecuencias en una crisis humanitaria (permanente) que está llevando al límite su existencia como pueblos?<sup>69</sup> No es posible entenderlo sino a través de la identificación de los patrones estructurantes de la actual macro-criminalidad, y de las deficientes respuestas del Estado y sus diferentes gobiernos, incluido el gobierno actual.

- .....
- 69- La Comisión Interamericana de DDHH observa que la conjunción de estos procesos ha provocado la desarticulación del tejido social y las formas de organización comunitaria, lo que ha puesto en riesgo la propia existencia de las colectividades indígenas y tribales del país. La CIDH expresa preocupación por la violencia en la región Pacífico y el impacto en pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas. Comunicado de prensa: 1 de septiembre de 2023.





## Panorama de la grave crisis de derechos humanos, DIH y derechos étnicos (colectivos) que viven las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas de la región del Pacífico

Durante el período analizado por este informe se constata la tendencia de rezago en la implementación del Acuerdo de paz del 2016 y de su capítulo étnico. La IEANPE señala que el 38% de los indicadores del Capítulo Étnico no registran avance alguno, el 41% avances intermedios, y solamente el 21% ha finalizado.

Los actores armados (ELN, disidencias de las Farc, AGC y estructuras urbanas) expandieron su presencia hacia territorios dejados por las Farc-Ep; concentraron la disputa de corredores estratégicos en zonas como el Medio y bajo Atrato, San Juan, Bajo Calima, Telembí, Sanquianga y Barbacoas, entre otras, con permanentes confrontaciones militares en medio de la población civil, que han generado graves afectaciones a sus derechos fundamentales y control del narcotráfico.

Buena parte de la Fuerza Pública de la región continuó en una relación de connivencia con estos actores armados y con las economías ilegales. La anunciada depuración de la fuerza pública iniciada por el gobierno y su Ministerio de Defensa aún no ha llegado a la región. De igual forma, el Plan de Emergencia para la Protección de los líderes sociales y étnicos no ha logrado contener las amenazas y riesgos que sufren, y no se ha concertado con las organizaciones étnicas una ruta específica para aplicar este Plan de Protección en el Pacífico, con enfoque étnico.

La crisis humanitaria en toda la región del Pacífico se agudizó con el desplazamiento masivo, el confinamiento de comunidades afro e indígenas, y el reclutamiento forzado de NNAJ. La población desplazada se encuentra en los albergues de Buenaventura y sus alrededores,

así como en la periferia de Quibdó, donde hay más de 25 asentamientos indígenas que viven en condiciones infrahumanas.

De acuerdo con la información suministrada por OCHA (Monitor OCHA, s.f.), durante el año 2023 fueron desplazadas 62.300 personas y confinadas 81.100 personas, de las cuales el 5% son mujeres, el 5% hombres, el 5% niños y el 5% niñas; el 40% indígenas y el 29% afrocolombianos. Violaciones causadas por enfrentamientos entre actores no estatales (el 45%), amenazas colectivas e individuales (el 21%), incursiones armadas (12%), presencia de MAP y MUSE (11%), combates (6%) y restricciones a la libre movilidad (5%).

Los grupos armados (especialmente las AGC) en el Bajo y Medio Atrato, Baudó y San Juan han desarrollado nuevas estrategias de control social y territorial como el impulso a obras de infraestructura básica que requieren las comunidades, la cooptación de líderes, la conformación de células familiares con base en involucramiento sentimental con miembros de las comunidades. De tal modo, controlan el ejercicio de gobernabilidad propia de los líderes y autoridades étnicas. Sin duda esta estrategia ha llevado a que las comunidades se vean obligadas a aceptar la presencia de estos actores al interior de sus territorios, y en cierto sentido a convivir (forzosamente) con ellos.

## Las respuestas del gobierno del Presidente Petro y del Estado colombiano

Acorde con lo señalado en la introducción, resulta claro que las políticas para superar la crítica situación de los derechos de las comunidades étnicas del Pacífico no pueden ser medidas de modo puntual, dada la multiplicidad de violaciones de derechos y violencias que confluyen sobre las mismas poblaciones. Es necesario desarrollar una acción integral, articulada y sostenible del gobierno y del Estado en su conjunto.



En ese contexto,

- Se valoran y reconocen los avances en lo normativo y en el diseño de algunas políticas públicas, tales como la ley 2272 de política de paz total, y la reglamentación de los capítulos IV y V de la ley 70 de 1993; pero en la región del Pacífico estos avances normativos no se han traducido en acciones concretas.
- Los diálogos y negociaciones con el ELN y el cese al fuego generaron gran expectativa en el territorio, así como las mesas socio-jurídicas con las estructuras armadas urbanas de Buenaventura y Quibdó, que por momentos han contribuido a la disminución de la violencia. Sin embargo, en el caso de Buenaventura y Quibdó los jóvenes no perciben programas concretos de parte del gobierno que respondan a sus demandas y necesidades.
- Las respuestas a la crisis humanitaria han sido intermitentes y descoordinadas, y han estado supeditadas a los diálogos de paz con el ELN. La iniciativa y propuesta de corredor humanitario para la subregión de Bajo Calima y San Juan, presentado a la Mesa, no ha vuelto a tener respuesta ni acciones concretas por parte del ELN ni del gobierno nacional.
- El gobierno nacional y las instituciones pertinentes no logran concretar implementar los Pdts del Pacífico, ni las maquetas para las transformaciones territoriales y la paz elaboradas para Nariño y para el bajo Calima y San Juan, ni las recomendaciones de la CEV referidas a la reparación integral de los pueblos étnicos de esta región del Pacífico.

## Recomendaciones con carácter de urgencia

- Atender la crisis humanitaria de manera integral, sostenida y coordinada, respondiendo con agilidad a la situación de las comunidades desplazadas y confinadas, y a la población afrocolombiana e indígena que se encuentra en los asentamientos de Buenaventura y Quibdó.
- Concertar con las organizaciones y autoridades étnicas un plan específico de protección colectiva con énfasis en la prevención de desplazamientos, reclutamiento de NNAJ y violencia sexual, entre otros.
- Cumplir con celeridad el plan de protección aprobado para Acadesan y su territorio, el cual podría servir de ejemplo para otras organizaciones y comunidades de la región. Este Plan debe contemplar medidas concretas para la depuración de la fuerza pública que mantiene relaciones con actores armados ilegales y con economías ilícitas.
- Implementar con agilidad los ajustes que se han hecho a los Pdets del Pacífico, así como las maquetas para la transformación territorial articulado con los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacional.
- Avanzar en los diálogos de paz y los ceses al fuego, e iniciar pronto los diálogos con las AGC. Mientras avanzan estas conversaciones el Estado tiene el deber proteger a la población civil y garantizar el estricto cumplimiento del DIH.

## Referencia

OCHA. <https://monitor.salahumanitaria.co/#>





# LA PARTICIPACIÓN EN LA CREACIÓN DE GARANTÍAS PARA LIDERAR LOS DERECHOS Y LA PAZ EN PUTUMAYO

**E**n Putumayo, al suroccidente de Colombia, confluyen atributos destacables de la diversidad ambiental, étnica y cultural de la Amazonía, opacadas con las nefastas heridas producto del conflicto armado y el abandono estatal. Ha sido un territorio históricamente en disputa, donde la población civil ha intentado sobreponerse a las demandas de los actores armados. Un escenario en el que, aún hoy, se soportan las consecuencias de la estigmatización de la Fuerza Pública en consonancia con la Doctrina de Seguridad basada en el principio del “enemigo interno”.

Un hecho significativo de la grave situación de derechos humanos de las comunidades del Putumayo en el último tiempo, lo representa la Masacre del Remanso perpetrada por el Ejército Nacional el 28 de marzo del 2022. Las acciones emprendidas por las organizaciones sociales participantes de la Mesa Territorial de Garantías (MTG) contrarrestaron inicialmente las versiones del expresidente Duque y su ministro de defensa Diego Molano, quienes de entrada presentaron el hecho como un golpe a las disidencias de las Farc, desconociendo que el operativo se dio en el contexto de una celebración comunitaria alrededor de un bazar y que entre las víctimas se encontraban un menor de edad, el gobernador indígena del pueblo Kichwa, y otros habitantes de las comunidades de Alto y Bajo Remanso; civiles

que fueron presentados como “bajas en combate”, reviviendo la oscura historia de las ejecuciones extrajudiciales más conocidas como “falsos positivos”.

Debido a la presión social y mediática, este caso contó con una amplia visibilización, se realizaron audiencias públicas y debates de control político en el Congreso de la República y una audiencia temática ante la CIDH en noviembre de 2023. En la investigación penal de esa violación de derechos humanos, la pretensión de la justicia penal militar de asumir el conocimiento del caso, fracasó con la reciente decisión de la Corte Constitucional de resolver el conflicto de competencias a favor de la Jurisdicción ordinaria (Mesa Territorial de Garantías en Putumayo).

La masacre del Remanso, en donde se conjugó una diversidad de actores y circunstancias, es el mejor retrato del complejo contexto del conflicto armado en el que se perpetran diferentes agresiones a la vida y los derechos de las comunidades habitantes de esta región de la Andino-amazonía; pero también refleja las capacidades de respuesta coordinada de las organizaciones de la sociedad civil.

Podemos identificar varios factores que actualmente están determinando la vida de los procesos sociales en el Putumayo: 1) La expansión de la industria petrolera y el avance del primer proyecto minero de gran escala en la



Amazonía colombiana que pretende explotar cobre en las montañas de Mocoa a pesar de su inestabilidad geológica y fragilidad ecosistémica; 2) Unas Fuerzas Militares ubicadas en bases próximas a los pozos petroleros, indica que su papel primordial es proteger los intereses de las empresas más que a la población; y junto con las empresas, señaladas en varios testimonios de convenir acuerdos económicos y de seguridad con grupos armados ilegales; 3) Las trizas de la paz, expresadas en los denominados Comandos de la Frontera, surgidos de la confluencia de grupos armados con orígenes muy diferenciados, con asiento principalmente en los territorios fronterizos con Ecuador; y el Frente Carolina Ramírez, perteneciente a las disidencias de las Farc aglutinadas en el Estado Mayor Central EMC, con presencia especialmente en los límites con Caquetá; y, finalmente, 4) una institucionalidad local permeada en buena parte por la potencialidad corruptora de las estructuras ligadas a las economías ilegales.

Este conjunto de conflictividades cruzadas por la violencia armada, aún no hace parte de los escenarios de paz total. Aunque los grupos ilegales han manifestado desde finales del 2022, públicamente y en conversaciones reservadas con la Oficina del Alto Comisionado, la voluntad de hacer parte del actual proceso de paz, sus acciones no se han correspondido con tal propósito en cuanto mantienen un constante hostigamiento a las comunidades y sus asociaciones. Tampoco el gobierno nacional ha planteado una ruta concreta de participación social, a pesar que desde diferentes sectores se ha propuesto la necesidad de llevar a cabo un diálogo multilateral e integral para la paz del Putumayo.

Hoy asistimos a contextos particulares que le imprimen una nueva dinámica al conflicto armado en esta región, con mayores riesgos para las comunidades y sus liderazgos. Uno, la apertura del proceso de paz por parte del gobierno del cambio, que coloca a los armados en disposición a mostrar fortalezas que les signifique mayor poder de negociación; y dos,

el afianzamiento de los carteles del narcotráfico en Ecuador y la consolidación del corredor amazónico en conexión con Europa, ante la ofensiva contra las redes del narcotráfico en Colombia y las variaciones del mercado internacional.

En relación a lo primero, se considera que el gobierno no advirtió que las demostraciones de fuerza de los ilegales en lo militar, el número de combatientes, el control de zonas estratégicas y la influencia social, iban a reflejarse en una mayor operatividad, incremento del reclutamiento forzado, disputas territoriales y altos niveles de hostigamiento a las organizaciones comunitarias. Tampoco hubo planes de contención de los impactos de la crisis de la economía de la coca que disminuyó fuertemente los ingresos de las comunidades, sin alternativas consistentes; y también de los armados, quienes terminaron ampliando la base de sus captaciones extorsivas.

Tales tendencias condujeron necesariamente a una disputa alrededor de todos estos elementos entre los grupos armados que hacen presencia en la región, lo que ha intensificado las confrontaciones y, por lo tanto, las agresiones a la población civil. Solo en 2023 el Programa Somos Defensores registró trece agresiones a líderes sociales defensores y defensoras de derechos humanos en el Putumayo, nueve de las cuales fueron asesinatos, ocupando el quinto lugar entre los 26 departamentos afectados en el país.

El período más crítico del año anterior lo constituyó el último trimestre, cuando ocurrieron la mayoría de agresiones: se perpetraron cinco de los nueve asesinatos de liderazgos sociales, en figuras como la de Phanor Buesaquillo, destacado líder del pueblo Nasa en la región y en lo nacional; además de amenazas, como las dirigidas contra representantes de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica y la Red de Derechos Humanos; los confinamientos y desplazamientos forzados en Piñuña Negro, Puerto Asís, y Santa Rosa, Villa Garzón; o los paros armados, como los impuestos en Puerto Guzmán y Solano, sobre el río Caquetá.



Este conjunto de hechos sumó para que, en relación con la situación del liderazgo social en el país, la Corte Constitucional declarara un Estado de Cosas Inconstitucional, y emitiera en diciembre del año anterior la Sentencia SU-546/23 (2023), en la cual reconoce el derecho a defender derechos, y ordena, entre otras disposiciones, la activación de la Mesa Nacional de Garantías y sus expresiones territoriales. Son, de nuevo, fallos en los que reconoce el papel de defensores y defensoras de los derechos, el territorio y el ambiente.

Ya en mayo de 2020 el Tribunal Superior de Bogotá había dictado también una sentencia con similares propósitos, en especial sobre las MTG, en respuesta a una tutela presentada por las Plataformas de Derechos Humanos para amparar los derechos de líderes sociales del país, entre los que se encontraban algunos casos del Putumayo.<sup>70</sup> En este contexto varias organizaciones sociales de campesinos, indígenas, afrodescendientes, de mujeres, docentes, víctimas, comunidad LGBT y firmantes de paz, promovieron la constitución de la Mesa Territorial de Garantías del Putumayo, que finalmente se instaló en marzo de 2021, y se formalizó en octubre del mismo año con el Decreto 512 del Gobierno Departamental.

La articulación de las organizaciones sociales más representativas del Putumayo alrededor del proceso de la MTG ha evidenciado la importancia que tiene este mecanismo en las comunidades para la generación de garantías de liderazgo social y defensa de los derechos humanos. Es el espacio más idóneo para la interlocución entre sociedad civil y la institucionalidad, en donde ha podido concertarse un Plan de Acción en torno a los ejes de prevención, investigación, protección y el programa especial para mujeres lideresas, PIGMLD.

.....

70- La Sentencia del Tribunal Superior de Bogotá de 11 de mayo de 2020, ratifica en esencia el fallo de primera instancia emitido el 25 de marzo de 2020 por el Juzgado 45 Civil del Circuito de la misma ciudad.

Sin embargo, a pesar del empeño puesto por las organizaciones sociales, no ha habido igual voluntad de parte de la institucionalidad local y nacional. A excepción de algunos funcionarios del gobierno departamental y unas pocas alcaldías del período anterior, el conjunto de la institucionalidad en el Departamento no ha asumido la responsabilidad que le corresponde en acatamiento a las órdenes judiciales. La omisión de estas responsabilidades se refleja en el hecho que la MTG no fue considerada de manera suficiente en los nuevos Planes de Desarrollo Territoriales, las inasistencias a las sesiones de la Mesa, las trabas para su convocatoria y las limitaciones presupuestales que se le colocan a su funcionamiento, todo lo cual tiene parado el Plan de Acción.

El Gobierno Nacional, particularmente el Ministerio del Interior, no ha tenido una atención sostenida al proceso de la Mesa, en tanto su presencia ha sido muy esporádica y puntual, y no ha aportado en dinamizar sus componentes fundamentales: la participación de la sociedad civil y el compromiso de las autoridades locales e, inclusive, las nacionales. Tampoco hace seguimiento a la implementación del Plan de Acción, en el que las organizaciones sociales han identificado la necesaria vinculación de entidades de orden nacional. Pero, además, sus intervenciones no se conciben desde una perspectiva de articulación, por cuanto se relaciona con el territorio de una manera dispersa produciendo fracturas en el tejido comunitario.

En conclusión, el Gobierno Nacional expresa en sus actuaciones y omisiones una falta de visión estratégica sobre la importancia fundamental que tiene la MTG para encauzar la participación de la sociedad civil en la construcción de contextos de paz y garantías, que permitan su empoderamiento como sujetos principales de la transformación social de los territorios.

En medio de ese panorama, la sentencia sobre el Estado de Cosas Inconstitucional en torno al liderazgo social y de derechos huma-



nos, abre una trascendente ventana de oportunidad para volver a impulsar y concretar los objetivos de la MTG del Putumayo. Este propósito demanda una insistente articulación de esfuerzos entre las diferentes organizaciones y procesos regionales en el diseño de una estrategia que permita consolidar los planes que se ha formulado el espacio para contener las agresiones que sufren el territorio y sus comunidades.

## Referencias

Asociación MINGA (2023, 31 de mayo) Publicaciones enero/2023 – mayo /2024 [https://](https://asociacionminga.co/category/regiones/putumayo/)

[asociacionminga.co/category/regiones/putumayo/](https://asociacionminga.co/category/regiones/putumayo/)

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2024, 31 de mayo) <https://www.justiciaypazcolombia.com/actualidad/nacional/putumayo/page/1-18>.

Corte Constitucional. M.S. Vladimir Fernández Andrade (2024). Auto A-648 de 2024 (10 de abril de 2024).

Programa Somos Defensores (2024) *Puntos suspensivos. Informe anual 2023*. <https://somosdefensores.org/informe-anual-puntos-suspensivos/>

Red de Derechos Humanos del Putumayo, Piamonte y Sucumbíos. (2024, 31 de mayo) Publicaciones enero/2023 – mayo /2024. [https://www.facebook.com/Red.DDHH.Putumayo/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/Red.DDHH.Putumayo/?locale=es_LA)



# LA REGIÓN CARIBE: TERRITORIOS DE TENSIONES

## El Crecimiento de las AGC y la Delincuencia Organizada

**D**urante el año 2023 la región Caribe fue permeada por una escalada de violencia que plantó retos importantes para las decisiones del gobierno nacional y la consolidación de la paz territorial. Departamentos y subregiones se han visto envueltas en disputas de grupos armados organizados por economías ilegales y control territorial, así como en el aumento de la delincuencia organizada. Este fenómeno presenta una posible transformación del conflicto armado (Ramírez Gutiérrez, 2019, siguiendo a Bar-Yam, 2003), en la cual las organizaciones jerárquicas sufren mutaciones estratégicas debido a las dificultades de índole geográfica o a la alineación de intereses con otros agentes y actores del conflicto. En ese sentido, estas estructuras híbridas conservan un mando unificado, pero mantienen un poder descentralizado; o, en otro extremo, tienen una estructura reticular, es decir, carecen absolutamente de un solo mando, y, por no cumplir con la condición de un “mando responsable”, no pueden ser objeto de imputación en el derecho penal internacional.

El CICR (2024) constató que en 2023 estuvieron activos en Colombia ocho conflictos armados no internacionales, cuyas organizaciones armadas superaron los umbrales “normales” de intensidad de hostilidades. Las subregiones de Montes de María y Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Centro y Sur de Cesar, la Sierra

Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá, enfrentaron un alarmante recrudecimiento de la violencia, debido al crecimiento exponencial de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), junto con el de la delincuencia común organizada y diversas organizaciones de crímenes internacionales. Esta escalada de violencia puso en jaque el ambicioso proyecto de paz total impulsado por el gobierno, generando tensiones y desafíos significativos para su implementación efectiva.

Aunque la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2024) plantea que los indicadores de violencia disminuyeron en 2023, la expansión territorial y las tácticas violentas de grupos armados y organizaciones criminales amenazaron a la población civil. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, también conocidas como el Clan del Golfo, han logrado consolidar su presencia en varias zonas estratégicas de la región Caribe, y su expansión se debe a una combinación de factores como la debilidad del Estado en áreas rurales, la falta de oportunidades económicas, y la corrupción endémica, pues no solo se dedican al narcotráfico, sino que también controlan economías ilegales como la minería ilegal, la extorsión y el tráfico de personas. Las AGC han adoptado un modelo de red mixto, por el cual consolidan células locales a través de organizaciones criminales locales que emplean su nombre,





les proveen servicios o siguen órdenes estratégicas cuando se les solicita” (InSight Crime, 2017).

En los Montes de María, las comunidades campesinas y afrodescendientes sufren constantes amenazas y desplazamientos forzados. La Defensoría del Pueblo emitió seis alertas tempranas desde 2018 hasta diciembre del 2022, y en la 033-2022 advirtió que el Clan ya no estaba solo en seis municipios montemarianos, sino en los 16, ejerciendo una gobernanza armada que tiene en riesgo a casi 350.000 habitantes. Con esta Alerta se logró identificar que el grupo armado impuso horarios y toques de queda, autorizó ciertos tipos de actividades, dirimió conflictos, realizó patrullajes y controló el micro-tráfico, como aún lo hace. Las AGC son un actor armado que impone unas reglas del juego en una comunidad, extrae tributos y trata de proveer ciertos bienes públicos con el propósito de ganarse a la población, es decir, ejerce un tipo de gobernanza armada y criminal.

En el mismo departamento, la región del Sur de Bolívar se encuentra sufriendo una crisis humanitaria desatada por la reconfiguración y avanzada del grupo paramilitar AGC, con el objetivo estratégico de controlar la región, por su ubicación geográfica y sus grandes riquezas. Además, allí los constantes enfrentamientos entre el ELN, el Estado Mayor Central (grupo disidente de las Farc) y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC – Clan del Golfo) originaron una emergencia humanitaria (Defensoría del Pueblo, 2023), dentro de la cual se registraron confinamientos en zonas rurales de municipios como Cantagallo, San Pablo, Simití, Morales y Arenal, y desplazamiento de las veredas del municipio de Santa Rosa del Sur. En la Alerta Temprana 034 del 2023, la Defensoría del Pueblo dejó constancia de que las AGC han tercerizado sus acciones apoyando táctica y financieramente a los grupos criminales Los España, Los Carburadores y Los Gomelos, entre otros; cuyas estructuras manejan la distribución y comercialización de estupefacientes y hacen ‘labores’ de vigilancia y cobro de extor-

siones a la población civil, acciones criminales que a todas luces están afectando gravemente sus derechos fundamentales.

Por su parte, en el Sur de Córdoba, subregión caracterizada por promover la paz y la reconciliación, la persistencia de la violencia armada muestra los retos de la implementación del Acuerdo de Paz en ese departamento. Según datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV),<sup>71</sup> 11.071 personas se desplazaron en los treinta municipios en 2023, y por lo menos hubo 165 confinamientos por hostigamientos de la Fuerza Pública. La OCHA (2024) plantea que los treinta municipios están en riesgo ante violencias basadas en género por conflicto armado, identificándose los riesgos en menores de 15 años por el uso y utilización de niñas y adolescentes a través del enamoramiento por parte de integrantes del GANE (GIFMM VBG, 2023).

La situación es similar en el Centro y Sur de Cesar, donde los grupos armados disputan el control territorial con violencia extrema. A pesar de la instalación de las mesas de diálogos entre el Estado Mayor Central de las Farc, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana de Inminencia (AIT) que identificó que el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Estado Mayor Central y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (Clan del Golfo), estarían tercerizando sus operaciones en ese departamento. La Alerta Temprana 035 de 2023 planteó que los grupos estaban poniendo en movimiento fichas para contener adversarios en los territorios, y dar continuidad a sus estrategias de dominio territorial, por lo cual se incrementaron los riesgos de homicidios selectivos, exterminio social, cobros ilegales y establecimiento de corredores de movilidad y control social.

La Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá también son escenarios de

.....

71- Datos abiertos de la UARIV de Víctimas por hecho victimizante y por año con corte a 31 de diciembre de 2023.



conflictos, exacerbados por la presencia de cultivos ilícitos y rutas del narcotráfico por los constantes cruces de fuego entre Las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Clan del Golfo, por ejemplo, en jurisdicción de las veredas La Secreta, la Unión y el Congo (zona rural del municipio de Ciénaga) y en la zona rural de Santa Marta. De manera progresiva, en el departamento del Magdalena se instauró la lógica del paramilitarismo en el departamento, a través de la reorganización de algunos desmovilizados que hicieron parte del proceso de Justicia y Paz, cuya guerra ha generado homicidios selectivos en el territorio, fronteras invisibles, amenazas, desplazamientos forzados, extorsión y reclutamiento.

Este panorama puso en cuestión la implementación del proyecto de paz total del gobierno, el cual busca desescalar el conflicto armado y establecer una paz duradera en todo el territorio nacional. La proliferación de grupos armados ilegales y la violencia sistemática complican significativamente estos esfuerzos y reducen la factibilidad de la apuesta gubernamental. Las comunidades locales y los liderazgos sociales, en medio de este conflicto, han perdido la confianza en las instituciones y temen represalias tanto de los grupos ilegales como de las fuerzas de seguridad del Estado.

Las negociaciones de paz y los esfuerzos por implementar acuerdos previos, como el Acuerdo de Paz de 2016 con las Farc, se vieron entorpecidos por la violencia y la inseguridad. La falta de un control efectivo del territorio y la continua expansión de las AGC dificultaron la creación de condiciones estables para la paz. Además, la presencia de organizaciones internacionales del crimen añade una capa de complejidad al conflicto, ya que estas entidades suelen tener recursos y redes que desafían la capacidad del Estado para contenerlas.

Para este año 2024, el Observatorio de DD-HH de Caribe Afirmativo ha registrado en varios departamentos una serie de amenazas y panfletos que ponen en riesgo la vida e inte-

gridad personal de la población, en los cuales se declara como objetivos militares a liderazgos sociales, personas LGBTIQ+ y otros grupos poblacionales históricamente estigmatizados. Esta ola de violencia plantea varios riesgos debido a la expansión de grupos armados al margen de la ley, como las AGC, hacia diversas regiones del Caribe y del país.

En muchos de estos departamentos se han establecido conductas que incluyen extorsiones con fines tanto de control social y del micro-tráfico, así como de financiamiento; lo cual se logra a través de la subordinación de una variedad de grupos delictivos, ya sea por medio de seducción o mediante el uso ejemplarizante de la violencia.

Estos grupos proponen una estrategia de eliminación social mediante una serie de homicidios selectivos, ejemplares y aleccionadores, dirigidos principalmente hacia individuos socialmente estigmatizados debido a su presunta participación en actividades ilícitas. Sin embargo, esta táctica podría expandirse para incluir a otros sectores poblacionales que, debido a su liderazgo social y comunitario, representen una amenaza para su dominio territorial.

Los homicidios selectivos llevados a cabo por actores en la región, dentro de un marco de exterminio social, se han complementado con acciones que podrían ser descritas como una “guerra psicológica”, las cuales incluyen la difusión deliberadamente caótica de panfletos amenazantes dirigidos a diversos sectores sociales, incluyendo a personas socialmente estigmatizadas, creando una tensa atmósfera social que provoca incertidumbre y temor entre la población.

En el Cesar, desde febrero de 2024, se han registrado tres panfletos amenazantes en este departamento, atribuidos a las AGC y al Frente 41 Resistencia de Perijá del Estado Mayor Central, los cuales incluyen amenazas dirigidas a líderes sociales y personas LGBTIQ+. Lo mismo ocurrió, en La Guajira: El 31 de marzo de 2024, un panfleto de los Conquistadores de La Gua-



jira – Bloque Renacer, anunció un “exterminio social” contra personas vinculadas con el Tren de Aragua y del sector LGBTIQ+.

Por su parte, en Bolívar, en abril el grupo “Los Ángeles Negros” amenazó y violentó a mujeres trans trabajadoras sexuales en El Carmen de Bolívar, donde además circularon otros panfletos, que en Turbaná incluyeron intimidaciones contra personas LGBTIQ+. Y en Magdalena, desde febrero se han distribuido varios panfletos atribuidos a las AGC en Zona Bananera y Ciénaga, amenazando a varios sectores sociales.

## La pérdida del proyecto político del Pacto Histórico en las elecciones territoriales

Las recientes elecciones territoriales en la región Caribe han mostrado una clara derrota del proyecto político del Pacto Histórico, un movimiento que buscaba transformar la política tradicional y establecer un gobierno más inclusivo y transparente. Esta derrota se ha manifestado en la elección de clanes políticos tradicionales en departamentos claves como Atlántico, Cesar, Córdoba, Sucre y Bolívar, los cuales lograron consolidar su poder después de mantener una fuerte influencia en la política local durante décadas, a menudo mediante prácticas clientelistas y redes de corrupción que dificultan la entrada de nuevas fuerzas políticas. La continuidad de estos clanes representa un obstáculo significativo para las reformas estructurales propuestas por el Pacto Histórico. En paralelo, en la región la relación entre las dinámicas de Pacto Histórico y la entrega de avales jugó un papel decisivo en los resultados: se logró identificar alianzas con partidos opositores o se les negó avales a liderazgos sociales comprometidos con la visión del presidente Gustavo Petro.

El Magdalena representa un caso particular de preocupación. Aunque inicialmente se esperaba que se alineara con las corrientes de izquierda del Pacto Histórico, la realidad ha

mostrado un panorama diferente. La región ha estado envuelta en escándalos de corrupción y casos de violencia basada en género, afectando a militantes de Fuerza Ciudadana, una de las fuerzas políticas aliadas del Pacto Histórico. Estos problemas han erosionado la credibilidad y el apoyo popular hacia el proyecto del cambio.

La derrota del Pacto Histórico en la región Caribe subraya las dificultades de implementar un cambio político profundo en una región donde las estructuras tradicionales están muy arraigadas. La elección de clanes políticos tradicionales no solo perpetúa prácticas corruptas y clientelistas, sino que también limita las posibilidades de avanzar en políticas progresistas y de justicia social. Asimismo, se logra identificar una desconexión entre las visiones del orden nacional y lo territorial, como, por ejemplo, la desatención ante la problemática de Servicios públicos domiciliarios.

En conclusión, la región Caribe de Colombia enfrenta desafíos multifacéticos que van desde el recrudecimiento de la violencia hasta la perpetuación de estructuras políticas tradicionales. Estos factores no solo complican la implementación del proyecto de paz total, sino que también representan un obstáculo significativo para las aspiraciones de cambio político del Pacto Histórico. El camino hacia una paz duradera y una verdadera transformación política en la región Caribe requiere de esfuerzos coordinados, voluntad política y un compromiso genuino con la justicia y la inclusión social.

## Referencias

Comité Internacional de la Cruz Roja (2024). Balance Humanitario 2024. <https://www.icrc.org/es/document/colombia-balance-humanitario-2024>



- Defensoría del Pueblo (2022). Alerta Temprana 007 de 2022. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/007-22.pdf>
- (2022). Alerta Temprana 033 de 2022. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/033-22.pdf>
- (2023). Alerta Temprana 034 del 2023. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/034-23.pdf>
- (2023). Alerta Temprana 035 del 2023. <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/035-23.pdf>
- Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2024. DOI: 10.7274/25651275
- GIFMM VBG (2023). “Radiografía sobre el estado de Violencia Basada en Género (VBG) en Córdoba”. AdR VBG y Subsector. <https://reliefweb.int/report/colombia/situacion-de-la-violencia-basada-en-genero-en-cordoba-enero-noviembre-2023>
- Insight Crime (2017). “Los Gaitanistas – Clan del Golfo”. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/urabeno-perfil/>
- Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2024). “Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/55/23. <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Informe-Anual-Advance-Espanol-2023.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2024). “Colombia: Briefing Departamental, Córdoba, enero a diciembre de 2023”. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-briefing-departamental-cordoba-enero-diciembre-de-2023>
- Ramírez Gutiérrez (2019). *Evolución de los actores armados ante el derecho internacional humanitario en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano: Tirant lo Blanch.





# EL DERECHO ANCESTRAL ÉTNICO SOBRE LA ISLA GORGONA EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO DEL PRESIDENTE GUSTAVO PETRO

**E**n el año 2010 se proyectó la estación militar estratégica en la isla Gorgona con financiación de los EEUU, y en el 2015 se iniciaron los preparativos, violando el derecho a la consulta previa libre e informada con consentimiento previo, a las comunidades afrocolombianas y al pueblo indígena Eperara-Siapidara, cuyos territorios cobijan esa isla y sus aguas.

Espacialmente, la isla Gorgona que administrativamente pertenece al municipio de Guapi, departamento del Cauca, está a 28 km al oeste de la costa del Pacífico colombiano; y junto a Malpelo, son las únicas islas de Colombia en el océano Pacífico, con una longitud de 9 km por 2,5 km de ancho, extensión de 26 km<sup>2</sup> aproximadamente de superficie terrestre o insular, y 61.687,5 ha de área marina (Wikipedia, s.f.).

Desde los inicios del proyecto militar, nunca se consultó a la población étnica, desconocieron el territorio étnico insular ancestral de la Isla Gorgona, que ha sido soporte de vida histórica de los pueblos negros-afro-colombianos e indígenas de esta franja costera del litoral Pacífico conformada por ocho municipios de los departamentos de Cauca y Nariño; y, además, se han querido borrar los procesos de concertación que se iniciaron en el año 1995 con la entidad gubernamental del Parque Na-

cional Natural Sanquianga alrededor del tema de la pesca, los cuales continuaron en la primera década del siglo 21, cuando se constituyó en el 2008 la Mesa de recursos hidrobiológicos y pesqueros, o Mesa de pesca de la subregión Sanquianga-Gorgona, hasta lograr, en el año 2010, el primer acuerdo de uso con la entidad gubernamental de Parques Nacionales naturales y la organización étnica de comunidades negras Consejo comunitario del bajo Tapaje y del mar, y subsiguientes jornadas y asambleas de la Mesa subregional de pesca, tal como la realizada en el año 2015.

Este derecho consuetudinario, vigente durante más de tres siglos, se sigue manteniendo a través del aprovechamiento sostenible de la pesca, y de plantas de uso medicinal, alimenticias y aromáticas: así como de puntos de recreación y descanso y conexión con los espíritus de la naturaleza, el cosmos y el mar. Se trata de la posesión ancestral étnica que se mantuvo en la isla incluso cuando el Estado colombiano la convirtió en prisión de 1960 a 1984, cerrada por denuncias de graves torturas y violaciones a los derechos humanos.

En 1984 el gobierno nacional decretó a la Isla Gorgona como Parque Nacional Natural y quedó convertida en referente ambiental y turístico, con un antecedente etnohistórico poco visibilizado; pero desde el punto de vista ecológico ha sido fundamental en la dinámica



que mantiene en equilibrio las cadenas tróficas, la diversidad de especies de flora y fauna, e importantes reservas hídricas de agua dulce. Con las comunidades se ha mantenido el maritorio<sup>72</sup> en esa área geográfica que conjuga la ancestralidad, las comunicaciones, las riquezas, los vaivenes, las adversidades, las energías y sus espiritualidades.

A pesar de todo ello, el Estado colombiano, incluyendo el actual Gobierno del cambio, rompiendo las lógicas sociales, ambientales, étnicas y culturales, sigue pretendiendo convertir un tesoro ancestro-ambiental en una columna geoestratégica de la guerra mundial. En esa lógica en el 2014 se definió el Proyecto Militar Construcción, Operación, Abandono y Restauración de la Estación de Guardacostas en La Isla Gorgona y Obras Complementarias, coincidiendo con el sospechoso “ataque armado” al puesto de policía que operaba en la isla, que usó de pretexto el gobierno de Juan Manuel Santos para militarizar la isla de Gorgona hasta la fecha, y que fue manifestado con preocupación por Cococauca en ese año 2014 (Cococauca, s.f.).

Violando el derecho fundamental a la Consulta previa libre e informada con consentimiento previo a los grupos étnicos del territorio, que debería hacerse por tratarse de un acto de carácter obligatorio ante cualquier medida administrativa o legislativa que afecte a los grupos étnicos en Colombia conforme al Convenio 169 de la OIT ratificado en el país como Ley 21/91, el 31 de diciembre de 2015 la entidad gubernamental Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), le concedió la licencia express al Ministerio de Defensa en tan solo 29 días de haber sido solicitada oficialmente (Kavilando, s.f.).

.....

72- #RAEconsultas Maritorio: “Se entiende como la parte del territorio integrada por el mar territorial (o aguas territoriales), las aguas interiores (las situadas entre tierra firme y el inicio del mar territorial, o sea las que cubren y descubren la costa con las mareas) y la zona costera”.

La Armada Nacional del Ministerio de Defensa argumenta sobre el proyecto militar en Gorgona, que es para contrarrestar acciones ilegales de pesca, narcotráfico, uso inadecuado de recursos naturales y contaminación marítima; pero dejan por fuera las reales intenciones neocoloniales, con actitudes de agresión, ocupación y dominación al involucrar a Colombia en el largo corredor del escudo antimisil de EE. UU, con sus radares geo-posicionados en los archipiélagos de las Islas Gorgona de Colombia, El Coco en Costa Rica, Galápagos en Ecuador y Coiba en Panamá, conocido como “Corredor marítimo del Pacífico Ecuatorial Oriental”. (Revista Raya. S.f.)

Los problemas expuestos por la Armada Nacional carecen de toda solidez, ya que los impactos efectivos están en el continente y no en la isla Gorgona. Pero insisten en el proyecto militar financiado por la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley de la Embajada de los Estados Unidos (INL), con lo cual queda claro el rompimiento de la soberanía y la violación de los derechos consuetudinarios y del derecho fundamental a la Consulta previa libre e informada amparada en el Convenio y la ley ya citados, cuya acción conexas va en contravía de la Convención Internacional sobre la eliminación de toda discriminación racial (CERD, 1965), de la Conferencia y Programa de Acción de Durban (2009), y de la Convención Interamericana y Declaración del Decenio de la Afro descendencia (2015), así como de la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia (2013), y del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Entendemos que la violación de derechos a los grupos étnicos es una herencia de los anteriores gobiernos, pero el Gobierno del Cambio del Presidente Gustavo Petro, no ha dado señales de enderezar el rumbo, a pesar de las múltiples acciones comunitarias y sociales emprendidas, con movilizaciones, audiencias, foros, mítines y encuentros.



Incluso las comunidades y el movimiento social conformaron en el año 2022 la Mesa para la gobernanza ambiental del territorio insular, étnico y estratégico Gorgona Sanquianga (Francia Márquez, s.f.), como estrategia conjunta de defensa de derechos, ya que se trata de un territorio con maritorio de los pueblos, y no “un territorio de nadie”, como se ha impuesto por la institucionalidad colombiana, similar a la Ley 2ª de 1959 que declaraba el Pacífico como tierras baldías, desconociendo la población ancestral de los pueblos étnicos que la habitan desde hace más de tres siglos.

Fue así como, en rueda de prensa, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible Susana Muhamad González, acompañada del ministro de defensa, del Director de la Unidad de Parques Nacionales, de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de la Armada Nacional, el 12 de febrero del año 2024 expresaron públicamente que el proyecto gozaba de vía libre para continuar su curso, sin tener en cuenta a las comunidades, activistas, la academia y el comité científico, ni sus impactos ambientales, sociales y culturales, y continuaron con la construcción de la base militar en la isla Gorgona.<sup>73</sup>

Pero la lucha continúa, y las comunidades lograron una pausa en la obra militar, a través de una tutela presentada por el Consejo comunitario de Guapi Abajo, como organización étnico territorial de comunidades negras del municipio de Guapi, en la costa pacífica del departamento del Cauca y en tanto es una de las grandes afectadas, a la cual se le otorgó el fallo del 10 de abril de 2024 por el Tribunal Superior de Bogotá, como la única acción en defensa de derechos de la isla Gorgona acatada por parte del actual gobierno.

Las comunidades locales seguimos en defensa de nuestros derechos consuetudinarios étnicos territoriales, y del espacio de

.....

73- Ver <https://www.youtube.com/watch?v=f8a55RK8AmE>

vida, cultura, espiritual y maritorio ancestral, para la consolidación de la Paz, pero también exigiendo al Gobierno Potencia de la Vida coherencia y voluntad política con la cancelación definitiva del proyecto militar en la isla Gorgona.

Seguiremos a la espera que el Gobierno Nacional del Pacto histórico, reoriente su actuación nefasta sobre Gorgona, retome las sendas de vida de los pueblos étnicos y la naturaleza, sus principios a la identidad, autonomía, autodeterminación, gobierno propio, de relación ancestral y cosmovisión del mar y tierra como un ente inseparable e indivisible, y se separe de la geopolítica amparada en la visión extractivista y guerrerista que se impone con la estación militar financiada por EEUU, que por ende ignora los derechos de los pueblos (Indepaz, s.f.).

Las exigencias planteadas en la audiencia en Guapi-Cauca desde el 7 de febrero de 2022, que dio vida a la Mesa para la gobernanza ambiental del territorio insular, étnico y estratégico Gorgona Sanquianga, siguen vigentes y esperando su cumplimiento:

1. Suspender definitivamente la construcción de la base militar o sub estación de guardacostas en Gorgona financiada por EEUU.
2. Dar continuidad al plan de concertación de la Mesa Subregional de pesca ampliada por quienes decidan las comunidades, con todas las garantías políticas y económicas.
3. Ratificar la continuidad del marco de concertación específico con la comunidad de Bazán y el Consejo comunitario Bajo Tapaje, en el marco del Acuerdo de uso Playa Agujero del 31 de agosto de 2010.
4. Brindar todas las garantías políticas, sociales y económicas para que las organizaciones de la Mesa Subregional de pesca ampliada, preparen la ruta de defensa de sus derechos fundamentales.





## Referencias

Cococauca (2024) <https://cococauca.org/2014/12/24/gorgona-de-paraiso-natural-a-territorio-de-guerra/>.

Francia Márquez (2024)

<https://www.facebook.com/FranciaMarquezMina/posts/pfbid0p7UXdcM4Jc5tZzc9knTCacgGxdQ1KFKxxuaTwv6sMgDUWDZSUTbMgPX6DbH9oq4fl>).

Indepaz (2023) <https://indepaz.org.co/en-gorgona-y-la-amazonia-por-la-vida-y-los-derechos-de-los-pueblos/>

Isla Gorgona (s.f.) [https://es.wikipedia.org/wiki/Isla\\_Gorgona](https://es.wikipedia.org/wiki/Isla_Gorgona)

Kavilando (2024) <https://kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/9325-detengamos-la-construccion-de-la-estacion-de-guardacostas-en-el-parque-nacional-natural-gorgona-isla-ciencia-de-colombia>

Ministra del Medio Ambiente et al. (2024) <https://www.youtube.com/watch?v=f8a55RK8AmE>

Revista raya (2024) <https://www.revistaraya.com/jimmy-viera/677-pacto-secreto-sobre-isla-gorgona.html?sfnsn=scwspwa&mibextid=VhDh1V>



# LOS SUEÑOS MIGRATORIOS Y LAS SOMBRAS DE LA EXPLOTACIÓN. CRÓNICA DEL TAPÓN DEL DARIÉN

**E**l Tapón del Darién, esa selva tropical imponente y desafiante que se extiende entre Colombia y Panamá, no solo alberga una biodiversidad exuberante sino también las esperanzas y los sueños de miles de migrantes. Entre su espesura, estos viajeros buscan escapar de la violencia y la pobreza de sus países de origen; sin embargo, para muchos, especialmente aquellos de la comunidad LGBTIQ+, el Darién se convierte en una pesadilla de explotación y abuso.

Este corredor crítico para la movilidad de personas provenientes de todo el mundo con destino a Centro y Norteamérica es un escenario donde los derechos humanos están en constante riesgo. Para marzo de 2024, más de 68.400 migrantes habían pasado por el Darién, y el número de niños y adolescentes en tránsito aumentó en un 40%, según Naciones Unidas, a pesar de la promesa del presidente electo de Panamá, José Raúl Mulino, de cerrar esta peligrosa ruta.

## La historia de Marcela

Marcela es una mujer trans cuya travesía migratoria refleja el calvario de muchos. Al llegar a Necoclí o Turbo sin dinero para comprar el ticket de la lancha ni para alojamiento, se vio obligada a pernoctar en la playa, esperando

que una agencia humanitaria le proporcionara una carpa o un saco de dormir. Sin otra opción, recurrió al trabajo sexual para sobrevivir. Esta decisión le acarreó presiones de actores ilegales que controlan el territorio, así como agresiones de otros migrantes y del entorno.

Tras regresar a Medellín y sufrir más violencia, Marcela decidió retomar su tránsito migratorio. Hoy, nuevamente en la playa controlada por actores ilegales, sufre abusos sexuales y es obligada a distribuir sustancias psicoactivas para poder permanecer en el lugar.

En los últimos doce meses, informes de agentes humanitarios han señalado un incremento en el número de personas LGBTIQ+ transitando esta ruta, enfrentándose a explotación sexual, trabajos forzosos y actividades delictivas como condición para seguir su camino. La Defensoría del Pueblo de Colombia y la Defensoría de Panamá emitieron la Alerta Temprana Binacional N° 001-2023, advirtiendo sobre los peligros que acechan a los migrantes en esta región. Los medios han captado esta alarmante realidad, describiendo el Darién como “el paso migratorio más peligroso del mundo” y “la selva que devora a los migrantes”.

Históricamente, el paso por el Darién ha estado marcado por la ausencia del Estado, permitiendo que actores ilegales ejerzan



su control. Médicos Sin Fronteras documenta desde los años 90 las extremas dificultades que enfrentan los migrantes en esta travesía, una realidad que se ha agravado con el tiempo. Los migrantes pagan altos precios por servicios básicos o cargan sustancias ilícitas para continuar su viaje. La precariedad, la falta de asistencia médica y la pobreza extrema definen esta ruta.

## Sombras de vulnerabilidad

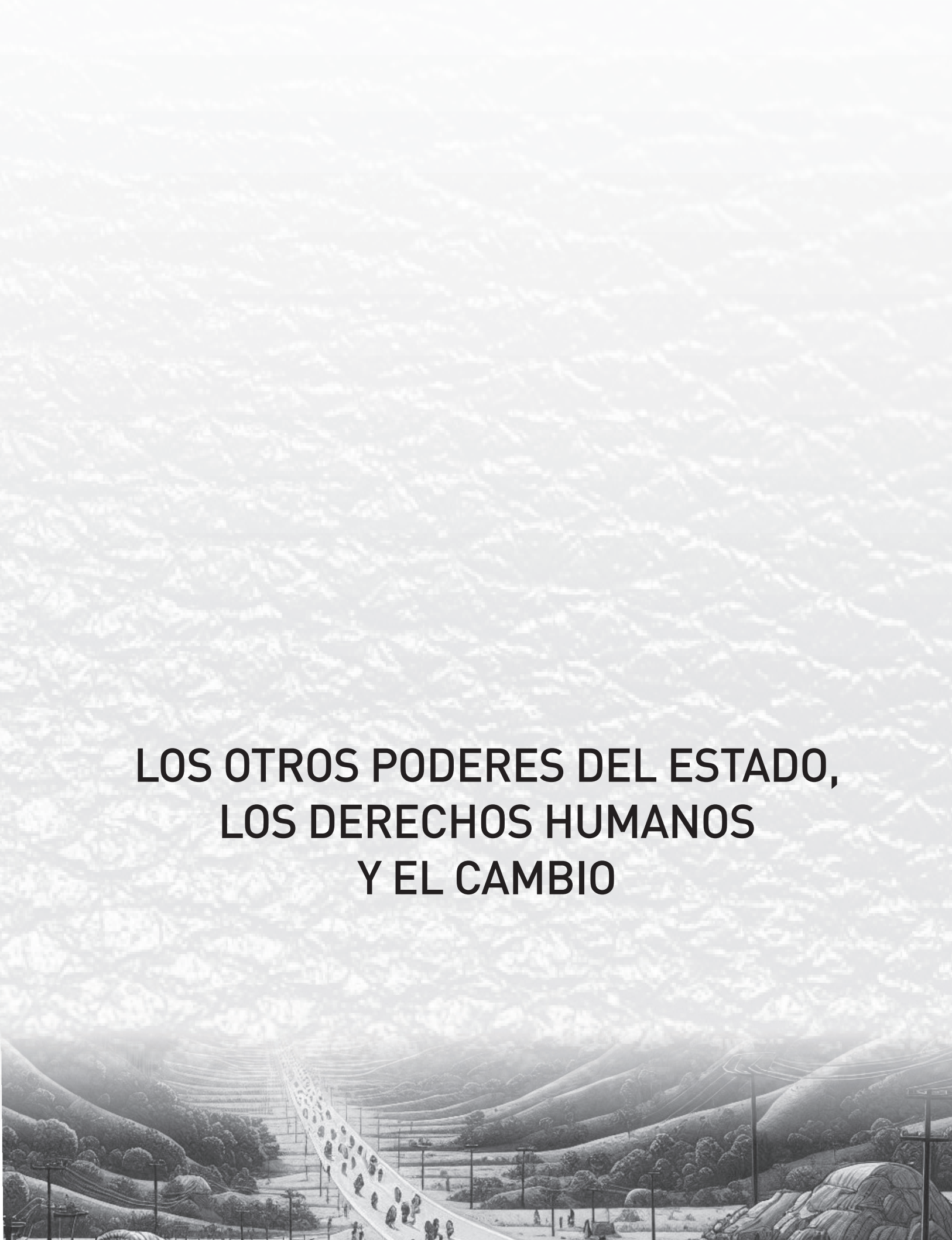
Estas historias reflejan una cruda realidad: los migrantes no solo huyen de la violencia y las dificultades económicas, sino también de la discriminación en sus países de origen. Sin embargo, en su tránsito migratorio siguen enfrentando altos niveles de vulnerabilidad y abuso. La falta de protección y servicios con enfoque diferencial en la ruta del Darién obliga a muchos a vivir en condiciones extremas, recurriendo a la caridad o al sexo por supervivencia.

Entre enero y julio de 2023, 251.758 personas cruzaron esta peligrosa travesía (Migración Panamá, 2023). Las autoridades locales, lejos de brindar apoyo, han mostrado un creciente desprecio hacia los migrantes, viéndolos como una amenaza al potencial turístico de la región. La indiferencia y la explotación de los más pobres se han vuelto la norma, evidenciando lo que Adela Cortina llama aporofobia, el odio al pobre.

El 25 de abril de 2024, el Gobierno Nacional expidió la resolución número 2996, reglamentando la convocatoria de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Este avance busca mejorar la gestión de la situación de derechos humanos de los migrantes, incluidos aquellos que transitan el Darién. Además, desde la UAE de Migración Colombia se lideró la creación del Plan Integral de Atención al Darién (PIAD), con 26 entidades del gobierno y 19 programas para brindar opciones económicas legales. En cumplimiento de los objetivos del PIAD, el ICBF instauró una unidad en Necoclí el 15 de diciembre de 2023, para iniciar procesos de restablecimiento de derechos de niños y adolescentes vulnerables.

Este recorrido por el Darién demuestra la necesidad de adoptar medidas concretas por parte del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez para reducir la violencia, los peligros, la pobreza y los abusos en esta región. A pesar de los esfuerzos gubernamentales y humanitarios, la realidad sigue siendo alarmante. Las historias de migrantes varados, víctimas de explotación y violencia, subrayan la necesidad urgente de una respuesta integral y respetuosa de los derechos humanos. El camino hacia una vida digna y segura sigue siendo un sueño esquivo para muchos, haciendo evidente que la ruta del Darién no solo es una prueba de resistencia física, sino también un testimonio del fracaso de nuestras sociedades en proteger a los más vulnerables.





**LOS OTROS PODERES DEL ESTADO,  
LOS DERECHOS HUMANOS  
Y EL CAMBIO**



# LA NUEVA FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN: ENTRE DESAFÍOS Y EXPECTATIVAS

**E**l 12 de marzo de 2024, tras un prolongado y criticado proceso de selección, la Corte Suprema de Justicia eligió a la abogada Luz Adriana Camargo Garzón como Fiscal General de la Nación, la cual cuenta con alta experiencia en derecho penal, ocupó destacados cargos como jueza, magistrada auxiliar de la Corte Suprema de Justicia, jefa de investigación y litigio de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros.

La fiscal Camargo recibió una institución cuestionada por la falta de diligencia e independencia judicial de sus antecesores (Campana por la Independencia del Poder Judicial, 2021). Entre las problemáticas a enfrentar para reconstruir la institucionalidad y recuperar la confianza de las víctimas y la ciudadanía se encuentran los altos índices de impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos; las acusaciones de instrumentalización del sistema judicial para obstruir la implementación del Acuerdo de Paz del 2016 y hacer oposición política (Plataformas de Derechos Humanos, 2023); así como escándalos por corrupción y favorecimiento a estructuras criminales y políticos, como la investigación adelantada en contra del expresidente Álvaro Uribe Vélez por fraude procesal y otros delitos,

en la que se pretendió declarar la preclusión en dos ocasiones.

Para cumplir con las expectativas ciudadanas de debida diligencia, acceso a la justicia y transparencia, la Fiscalía General de la Nación debe priorizar los siguientes asuntos:

## **Superación de la impunidad en casos de violaciones de Derechos Humanos**

La Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos, adscrita a la Delegada contra la Criminalidad Organizada, fue creada en 1994 con la finalidad de concentrarse en la investigación de violaciones a los derechos humanos.<sup>74</sup> Pese a su importancia, fue prácticamente desmantelada durante las administraciones de Néstor Humberto Martínez y de Francisco Barbosa, y ha funcionado con dificultad en los últimos años, pues las y los fiscales tienen una alta carga de procesos, no se cuenta con suficiente personal de apoyo para el impulso investigativo, y muchos procesos asignados no corresponden a graves vio-

.....

74- Antes Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.



laciones a los derechos humanos, entre otros aspectos, lo cual la hace menos eficiente. Por ello, se requiere gestionar para aliviar la carga de los fiscales, ampliar la planta de personal tanto de fiscales especializados en derechos humanos como de investigadores de contexto, garantizar su protección y formarlos en investigación estratégica y de crímenes de sistema.

Las investigaciones por amenazas deben hacerse con mayor diligencia y analizarse en contexto de sistematicidad, y activarse rutas de identificación y seguimiento del riesgo que optimicen la labor de las entidades encargadas de la protección a personas líderes, defensoras de derechos humanos y firmantes de paz. Los protocolos de investigación, en especial las Directivas 02 de 2017 y 08 de 2023, deben ampliar su alcance en la formulación de las hipótesis de investigación, que deben orientarse hacia máximas responsabilidades, más allá de la cadena de mando de las organizaciones armadas, incluyendo la determinación generada por actores e intereses económicos, así como el reconocimiento de otras formas de imputación a actores estatales por omisión y su posición de garante.

## Implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016

La Fiscalía debe fortalecer la Unidad Especial de Investigación (UEI), creada mediante Decreto 898 de 2017 para dismantelar las organizaciones criminales responsables de quienes cometen crímenes contra personas defensoras de derechos humanos, integrantes de movimientos sociales, políticos y firmantes de paz. Para ello, se hace necesario aumentar las capacidades humanas y técnicas para responder de manera eficaz al alto número de investigaciones, las cuales deben investigarse en contexto. La competencia en el conocimiento de casos de esta entidad debe ir más allá de las agresiones a la vida e integridad de las personas líderes, defensoras y firmantes, y articularse de manera real con otro tipo de

investigaciones por delitos relacionados con el funcionamiento de organizaciones criminales, como el tráfico de armas, la financiación con apariencia de legalidad, y la responsabilidad por omisión de servidores públicos, entre otras conductas, que requieren articularse con unidades como la del crimen organizado, de derechos humanos, seguridad ciudadana y unidad anticorrupción; así como del fortalecimiento de análisis a través de tecnologías y de la policía judicial. Igualmente, es necesario avanzar en estrategias de persecución penal que conduzcan a la identificación de patrones y sectores económicos utilizados para el lavado de activos de las organizaciones criminales que atentan contra la construcción de paz.

También constituye un desafío, la construcción de una agenda de investigación ambiental. De acuerdo con la Fiscalía, “entre febrero de 2022 y febrero 2023 ingresaron 2.248 noticias criminales por delitos ambientales”, que corresponden a un aumento del 13 % frente al periodo anterior (Revista Forbes, 2023). Y, si bien constituyeron un avance la expedición de la ley 2111 de 2021,<sup>75</sup> así como la creación en el mismo año de la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, su accionar debe articularse a la Política Pública de Desmantelamiento de Estructuras Criminales,<sup>76</sup> para incidir sobre la dimensión económica que sustenta el accionar de los grupos armados.

Otro reto es cumplir las órdenes de la sentencia SU-546 de 2023, por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de garantías al ejercicio de defensa de los derechos humanos. Corresponde a la Fiscalía la construcción participativa del eje 3 sobre “derecho a la jus-

.....

75- Ley que modifica los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente en el Código Penal.  
 76- Decreto 665 de 2024. Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 201.



ticia efectiva”, respecto del cual la sentencia indica que la investigación debe responder a líneas lógicas contextuales que reconozcan hipótesis de autoría por acción y omisión; que se debe coordinar, unificar y sistematizar la acción penal, tanto al interior de la Fiscalía como entre esta entidad y otras autoridades que ejercen actividades investigativas; y que el impulso a las investigaciones debe adelantarse sin dilaciones injustificadas (Corte Constitucional, 2023).

## Reconocimiento de la protesta social

En armonía con los estándares de derechos humanos y las recientes recomendaciones de la CIDH, la Fiscalía debe revisar la Directiva 0002 del 4 de junio de 2021 sobre protesta social, que se aplicó de manera desproporcionada durante el Estallido Social para privar de la libertad y judicializar a más de 300 personas, sin que se aplicaran mecanismos penales alternativos. Se requiere una nueva directiva elaborada con enfoque de derechos humanos, que oriente a los y las fiscales para investigar delitos en contextos de protesta sin el enfoque de criminalización a las personas manifestantes. Así mismo, se hace necesaria la reactivación de la Mesa de Alternatividad Penal para resolver la situación jurídica de cientos de personas jóvenes judicializadas por protestar. En este sentido, también consideramos prioritario que la Fiscalía se aparte de la práctica de reportar a personas investigadas en contexto de protesta en bases de datos y sistemas de información como el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARLAFT), ya que ello promueve la estigmatización y afecta la presunción de inocencia de quienes no han sido condenadas.

También es preciso recordar que, entre el 21 de noviembre de 2019 y abril de 2021, en desarrollo del Paro Nacional, se consumaron alrededor de 103 lesiones oculares atribuidas al

Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), que afectaron principalmente a jóvenes, sin avances significativos en las investigaciones, salvo un caso con formulación de acusación. Muchos de esos casos han sido archivados, otros enviados a la Justicia Penal Militar, y algunos se encuentran en la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos sin el respectivo enfoque de contexto. Por tratarse de una práctica sistemática,<sup>77</sup> amerita que la Fiscalía tome medidas que permitan acumular los casos en un macro-caso, centralizarlos en un mismo Despacho o construir estrategias de identificación de patrones o comunidad de prueba que permitan articular mediante mesas técnicas, la línea de investigación entre los despachos fiscales asignados a este tipo de casos, para superar la impunidad existente.

## Respuesta investigativa frente a la alta tasa de feminicidios

En julio de 2023, el Relator Especial de ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentó un informe al Consejo de Derechos Humanos con buenas prácticas sobre la respuesta estatal a los feminicidios (Consejo de Derechos Humanos, 2023). Tomando en cuenta sus recomendaciones, algunas de las acciones que podría emprender la Fiscalía para mejorar la investigación sobre feminicidios incluyen: i) fortalecer un sistema de información con datos públicos sobre estado de investigaciones; ii) crear Fiscalías delegadas para la investigación de feminicidios con personal investigativo, forense y técnico formado en derechos humanos y género con enfoque interseccional; iii) diseñar estrategias de investigación focalizadas en casos de tentativa de feminicidio; iv) implementar la Guía práctica para investigación de feminicidios

.....

77- Al ESMAD se atribuyen alrededor de 169 casos de lesiones oculares entre 1999 y 2022.





(Fiscalía General de la Nación, s.f.), que incluye la consideración del feminicidio como primera hipótesis investigativa en los casos de homicidios contra mujeres, y la consideración del contexto y violencia previa del autor.

## Indicadores claros y veraces.

La Fiscalía General de la Nación debe construir indicadores de avances de investigación veraces y claros, basados en el establecimiento de responsabilidades y esclarecimiento de los hechos, y no en criterios cuantitativos que maquillan la impunidad. Durante las administraciones de Martínez y Barbosa se crearon los términos “esclarecimiento” y “avances de esclarecimiento” para presentar capturas e imputaciones como resultados investigativos en casos de homicidios a líderes sociales y firmantes del acuerdo de paz. También se cambiaron criterios para favorecer el archivo inmediato de denuncias ciudadanas, sin realizar mínimos actos de investigación.

Al respecto, la Corte Constitucional (2023) indicó que las sentencias que determinan la responsabilidad penal, son las únicas acciones institucionales que deben valorarse como resultados. Asimismo, la Corte indicó que la labor de la Fiscalía no se agota en la etapa de investigación y en la formulación de acusación, sino que está llamada a promover el juicio de manera diligente realizando el descubrimiento probatorio, presentando la imputación fáctica y jurídica en el juicio oral, y defendiendo de manera adecuada y satisfactoria la hipótesis del caso. En ese sentido, debe exigirse de la Fiscalía investigaciones y decisiones que superen la imputación de las autorías materiales, y garanticen un aporte a la verdad en términos de sistematicidad.

A manera de conclusión, es preciso advertir que en su primer año la nueva Fiscal tiene un reto significativo de centrar sus funciones legales y constitucionales en la recuperación de la credibilidad social, a través de resultados efectivos que cumplan las obligaciones inter-

nacionales y legales en materia de acceso a la verdad, la justicia y garantías de no repetición frente a los crímenes.

## Referencias

- Campaña por la Independencia del Poder Judicial. *La independencia judicial en Colombia, en riesgo por un régimen autoritario*. Bogotá: junio de 2021
- Consejo de Derechos Humanos. A/78/254: *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, 28 de julio de 2023
- Fiscalía General de la Nación. *Guía Práctica para la investigación del feminicidio*. Disponible en: Fiscalía General de la Nación (fiscalia.gov.co)
- Corte Constitucional. Sentencia SU-546 de 2023, 6 de diciembre de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, que declara el Estado de Cosas Inconstitucional de la población líder y defensora de derechos humanos.
- Plataformas de Derechos Humanos. Colombia: *Laberintos del cambio. Derechos humanos, paz y democracia. Un año de avances y desafíos*. Capítulo “Los organismos judiciales, de investigación y control, en contravía de las reformas democráticas”, pp. 85 y ss. Bogotá: septiembre de 2023.
- Revista Forbes. “Hacer frente a los delitos ambientales es una batalla que Colombia aún no sabe pelear”, 8 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3AEfzbt>
- Decreto 665 de 2024. Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017.



# BALANCE CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2023 II - 2024 I

## Introducción

La actuación del Congreso de la República en materia de garantía de derechos humanos durante la segunda legislatura a lo largo del segundo semestre del año 2023 y el primero del año 2024, se puede resumir a través de la identificación de cuatro tipos de proyectos de ley, según el estado de su trámite y sus perspectivas: Los aprobados en relación con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Desca); los pendientes de sanción presidencial y/o revisión de la Corte Constitucional; los que continúan en trámite; y, por último, los no aprobados. Con base en ello, se presenta una opinión crítica sobre el progreso, promoción y garantía de los derechos humanos en el poder legislativo, y su responsabilidad de legislar en esta materia.

## Contexto

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel protagónico respecto de la discusión, definición e implementación de las decisiones que afectan la vida y los derechos humanos, y en el caso particular de Colombia, las organizaciones defensoras de DDHH han denunciado por distintos medios las deudas históricas de los gobiernos con las comunidades y territorios que han sido históricamente excluidos y violentados, y la persecución y muerte de los líderes sociales, que solo durante el año pasado alcanzó la

macabra cifra de **168** asesinatos de defensoras y defensores de Derechos Humanos según el Programa Somos Defensores (2023).

El actual Congreso de la República comenzó su segunda legislatura el 20 de julio de 2023 y terminó el 20 de junio de 2024, durante la cual se presentaron en la Cámara de Representante y el Senado respectivamente 459 y 288 proyectos de ley, para un total de 747 proyectos de ley tramitados. Considerando la dinámica del Congreso, se evidencia una gran congestión legislativa, ya que desde una perspectiva optimista y contando con que los congresistas trabajaran doscientos días hábiles, deberían haber sido tramitados cuatro proyectos de ley diarios, además de las audiencias públicas y los pertinentes debates democráticos correspondientes. Por lo anterior, vale la pena evaluar cómo ha sido la verdadera dinámica y eficacia del órgano legislativo en el avance de la protección de derechos humanos en Colombia.

De esta cascada de iniciativas legislativas, solo se aprobaron 55 proyectos de ley, contando ambos organismos; lo cual demuestra bajo niveles de avance, pues solo el 7,36 % de las iniciativas llegaron a buen puerto, cuestión que debe poner a pensar a las organizaciones defensoras de derechos humanos sobre su actuar en el corto y mediano plazo, ya que las bancadas



so al parecer ha olvidado su responsabilidad con los derechos humanos, al hundir varios proyectos de ley claves para avanzar en su reconocimiento y protección, tales como la sujeción a la justicia, la protesta social y la implementación de la Paz Total.

Los principales proyectos con enfoque DES-CA convertidos en leyes, fueron los siguientes, salvo el referido a las llamadas “Madres Canguro”, el cual se incluye, pero en setiembre de 2023 está en proceso de conciliación entre las dos Cámaras:

Temática/Ley	Ley	Objeto del Proyecto de Ley
Trabajo y protección social	Ley 2305 de 2023.	Por medio de la cual se aprueba el «convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares» adoptado por la sexagésimo sexta (67ª) Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981.
	Ley 2357 de 2024.	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (revisado)”, adoptado por la Octagésima octava (88a) Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000
Educación	Ley 2307 de 2023.	Que establece la gratuidad en los programas de pregrado que se dictan en instituciones de educación superior públicas; es decir, las que ofrecen programas técnicos, tecnológicos o universitarios.
Derechos de los animales	Ley 2318 de 2023.	Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines y asonadas
Mujeres	Ley 2326 de 2023.	Por medio de la cual se adopta la Alerta Rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, niños, jóvenes, adolescentes y mujeres víctimas de desaparición.
	Ley 2338 de 2023.	Por medio de la cual se establecen los Lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones
	Ley 2358 de 2023.	Por medio de la cual se crea el Fondo “No es Hora de Callar”, para la prevención, protección y asistencia de mujeres periodistas víctimas de violencia de género.
	Proyecto de Ley 119 de 2023.	Por el cual se dictan disposiciones para garantizar el acceso universal y obligatorio, en todo el territorio nacional, al programa madre canguro, en beneficio de neonatos prematuros y/o de bajo peso al nacer. [Programa Madre Canguro]
Ambientales	Ley 2327 de 2023.	Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones
Víctimas del conflicto	Ley 2343 de 2023.	Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público (en la Ley de Víctimas).
	Ley 2364 de 2024.	“Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”
Carcelarios	Ley 2346 de 2024.	“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, unidades de reacción inmediata y similares”.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las Secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.



Otra importante batería de derechos está en espera de sanción presidencial y/o de revisión de la Corte Constitucional:

Temática	Proyecto de Ley por sancionar y/o revisión de la Corte Constitucional	Objeto del Proyecto de Ley
Acceso a la justicia	PL Estatutaria 360 de 2024. Jurisdicción Agraria.	“Por medio de la cual se modifica la ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural, y se adoptan otras disposiciones”.
Derechos de los animales	PL 309 de 2023. Corridas de Toros.	“Por el cual se prohíbe en todo el territorio nacional el desarrollo de las actividades de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, encierros y suelta de vaquillas, así como los procedimientos utilizados en estos espectáculos, tanto en el ámbito público como en el privado”.
Ambientales	PL 161 de 2023. Convenio de control y gestión del agua.	“Por medio del cual se aprueba el «convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques», adoptado en Londres, el 13 de febrero de 2004”.
	PL 171 de 2022. Río Ranchería.	“Por medio del cual se declara al Río Ranchería, su cuenca y afluentes, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones”.
Trabajo	PL 293 de 2023. Modifica el Sistema General de Pensiones (Reforma pensional).	“Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez”.
Cultura	PL 209 de 2022C. Canasta básica de cultura.	“Por medio del cual se establece la canasta básica de cultura en el país”.

**Fuente:** Elaboración propia con información tomada de las Secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.

En resumen, durante la Segunda Legislatura se aprobaron doce leyes en materia DESCA, siete proyectos de ley están a la espera de sanción presidencial o revisión de la Corte Constitucional.

En cuanto a los proyectos de ley que permanecieron en trámite, fueron doce:

Temática	Proyecto de Ley que siguen en trámite	Objeto del Proyecto de Ley
Trabajo	PL 166 de 2023. Reforma Laboral.	“Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”.
	PL 425 de 2024 Cámara - 125 de 2023 Senado. Licencia de Maternidad para Mujeres en Política.	“Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.
	PL197 de 2023. Empleos Verdes.	“Por el cual se promueve la generación de empleos verdes en el sector público y privado y se dictan otras disposiciones”.
	PL 246 de 2023. Trabajo del Hogar.	“Por medio de la cual se dictan medidas para el sector de trabajo de los servicios del hogar en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
Económicos y de soberanía	PL 292 de 2023. Límites al impuesto predial.	“Por el cual se adoptan medidas en materia de impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la ley 44 de 1990, se deroga la ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.



Temática	Proyecto de Ley que siguen en trámite	Objeto del Proyecto de Ley
Económicos y de soberanía	PL 399 de 2024. Salinas Marítimas de Manaure.	“Por medio del cual se establecen mecanismos para el salvamento, capitalización y reactivación empresarial de las salinas marítimas de Manaure – Sama Ltda.”
	PL 344 de 2023. Ecominerales.	“Por la cual se crea la Empresa Colombiana de Minerales -Ecominerales-, se determina su objeto, su naturaleza, su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones”-
Mujeres	PL 052 de 2023. Violencia Vicaria.	“Por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico Colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones”.
Ambiente	PL 073 de 2023. Integridad Biológica y Humedales.	“Por medio de la cual se incorporan los humedales al sistema de gestión de riesgos y adaptación ante el cambio climático y se adoptan mecanismos en las cuencas para el aumento de la resiliencia e integridad biológica del país”.
Alimentación	PL 128 de 2023. Ley de Alimentación.	“Por el cual se crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”.
	PL 020 de 2024 Senado- 436 de 2024 Cámara. Derecho a la Alimentación.	“Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia”.
Migración	PL 250 de 2022 Senado - 450 de 2024 Cámara. Tráfico ilícito de migrantes.	“Por medio de la cual se aprueba el «protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional», adoptado por la asamblea general de la organización de las naciones unidas, el 15 de noviembre de 2000”.

Fuente: Elaboración propia con información tomada de las secretarías de Cámara de Representantes y Senado de la República de Colombia.

En lo que corresponde a avances sustantivos en materia de derechos humanos, el Congreso de la República hundió importantes proyectos que avanzaban en la garantía real y la promoción de los DESCAs, tales como la Ley Estatutaria de Educación; la reforma al sistema de salud; alimentación; la reforma laboral; la prohibición del fracking; la humanización en las cárceles; la ratificación de la Convención Internacional contra la Discriminación; la ley contra el racismo; la reforma a la ley de víctimas; la aplicación del derecho interno en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario; la ley de protesta social; la ley de amnistía e indulto a razón de la protesta social; los acueductos comunitarios; la prohibición de hidrocarburos en la amazonia; la democracia ambiental en proyectos extractivistas; la licencia menstrual; el

desplazamiento forzado por causas climáticas; el estatuto de igualdad; y la eutanasia, entre otros. Hundimientos que estancaron de forma importante el avance en derechos humanos en el país, y respecto de los cuales todas las organizaciones, defensoras y defensores de derechos humanos deben estar en alerta sobre el actuar legislativo.

### Balance y retos

El actual Congreso tiene una particular característica y es que las bancadas logran mayorías momentáneas y esporádicas según los temas de interés común; y por ende la pugna de intereses lleva a no generar cambios sustanciales en la sociedad. En ese sentido, la poca eficacia en la aprobación de iniciativas es muestra



de esa situación. No se avizoran cambios profundos por parte de esta institución, que den verdadera garantía, al menos, en derechos humanos. Además, gran parte de los congresistas no tienen en cuenta las exigencias de cambio profundo que presentan las organizaciones sociales y de derechos humanos en materia legislativa.

Existen irrisorios avances en materia de derechos humanos, pues cuando se revisa de forma sustantiva el progreso de los DESCA, el balance es insuficiente. Como se dijo, solo se legislaron y aprobaron doce leyes, de las cuales únicamente seis tienen vocación de avance sustantivo en la protección de derechos humanos: la reforma pensional; la referida a la matrícula cero en la educación superior; la de pasivos ambientales, y la de madres canguro.

Adicionalmente, se resalta de manera positiva que el enfoque de derechos en materia de género ha tenido una importante recepción en la aprobación de las leyes, pues desde esta perspectiva ya están dentro del marco jurídico cuatro importantes iniciativas legislativas.

De otra parte, se nota una importante distancia entre los anuncios del gobierno y el accionar del Congreso de la República, ya que hay varios temas en los que se ha generado una gran expectativa, con un notable rezago, tales como la paz, el sometimiento a la justicia y la reforma policial, que requieren mayor atención y acción en la tercera legislatura.

Actualmente hay siete proyectos a la espera de sanción presidencial y/o de revisión de la Corte Constitucional, de los cuales, en avance de derechos sustanciales, encontramos cuatro: la de prohibición de corridas de toros; gestión y control del agua; ley del Río Ranchería; y ley de protección a las madres buscadoras. De empezar su aplicación ampliarían el espectro en mejoras al derecho a la vida y el medio ambiente.

El mayor de los retos para la próxima legislatura es que Colombia avance de forma más rápida en la garantía, protección y promoción de derechos humanos a todos los niveles, empezando por implementar en la jurisdicción nacional los compromisos internacionales que se tienen en materia de derechos humanos, pues se nota una suerte de desprecio por legislar en pro de la protección de los mismos. En tal sentido, se hace un llamado al Estado colombiano para que busque las formas de profundizar y legislar en este sentido.

También se hace necesario que las organizaciones defensoras de derechos humanos organicen de nuevo una agenda temática donde se definan las prioridades más urgentes para que, junto con la movilización social, se continúe avanzando en este laberinto legislativo en materia de derechos humanos en el país.

## Referencias

- Cámara de Representantes, Secretaría General del Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyectos de ley 2023-2024. <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>
- CIDH. Informe sobre la situación de derechos humanos en la región. Casos que se presentaron entre septiembre y diciembre de 2023. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/045.asp>
- Senado de la República, Secretaría General del Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyectos de ley 2023-2024. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado>





# EL BLOQUEO DE LAS REFORMAS ANTE LAS CORTES Y LA POLITIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL

**E**l mandato popular conferido en las urnas a Gustavo Petro y Francia Márquez para llevar a cabo un amplio programa de reformas para superar las crisis generadas por la violencia armada en los territorios, los elevados niveles de exclusión y desigualdad, y el deterioro de las condiciones ambientales más las originadas por el calentamiento global, ha encontrado enormes resistencias en las élites económicas, en los poderes mediáticos y en los partidos tradicionales que controlan las mayorías en el Congreso. Sin embargo, el propósito de revertir las políticas neoliberales y sustituirlas por reformas progresistas en materia social, económica, política y ambiental, ha tenido también en el poder judicial una activa resistencia a este mandato popular, y ha evidenciado en las altas cortes una actitud alineada con las fuerzas más conservadoras del establecimiento y los partidos tradicionales, y en favor de los sectores que detentan el poder económico. El poder judicial, en este sentido, evidencia una actitud cada vez más politizada en pro de los intereses de los más privilegiados y de los sectores dominantes, con la cual las Cortes vienen abandonando el rol de garantes de derechos de la mayoría y de la dignificación de los sectores excluidos y vulnerados, y priorizado una recortada e interesada visión de la democracia.

En tal sentido, la Corte Constitucional se ha convertido en una muralla para frenar y devolver las reformas que han podido surtir su paso por el Congreso, de por sí ya escasas y mesuradas; el Consejo de Estado, a su vez, se ha encargado de limitar la capacidad del Gobierno para llevar a cabo las medidas propuestas en su Programa, que ganó las elecciones presidenciales, y posteriormente en el Plan de Desarrollo; y al mismo tiempo, ha proferido sentencias cuya sistematicidad evidencia la intención de debilitar la coalición del Gobierno en el Congreso, afectando las posibilidades de llevar adelante estos mandatos. Adicionalmente, varias instancias judiciales se han conjugado dentro de lo que el Presidente ha denunciado como articulación de pasos hacia un golpe judicial o “blando”, contra su mandato.

## **La Corte Constitucional. El fin de su papel garantista y la consolidación de su vocación neoliberal**

En el examen de la reforma a la Procuraduría propuesta por la procuradora Margarita Cabello, la Corte Constitucional evidenció una cuestionable falta de compromiso con los mandatos constitucionales que reconocen la primacía de los postulados de derechos hu-





manos de tratados internacionales en la materia, y con los dictámenes de los órganos internacionales encargados de su aplicación, avalando las funciones sancionatorias de esta entidad administrativa, en clara contravención de mandato de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que descalificó el uso de facultades de sanción a funcionarios elegidos por voto popular, como clara transgresión a los derechos políticos tanto de la comunidad como de los elegidos. Dicho mandato ordenó a los órganos del Estado adecuar la legislación interna en dicho sentido, para radicar dichos procesos solo mediante procesos ante jueces penales (Corte Constitucional, 2023).

En su afán de apuntalar la actividad inquisidora de la Procuraduría, ejercida selectivamente en contra del actual gobierno, de sus ministros y funcionarios de confianza, y de los funcionarios electos, especialmente los de orientación progresista, la Corte Constitucional (CC) no dudó en avalar la reforma al Código Disciplinario propuesta por la procuradora Cabello para mantener sus facultades de sancionar con destitución e inhabilitación a dichos funcionarios, vulnerando fallos internacionales de la Corte Interamericana de DDHH, que por mandato constitucional son de obligatorio cumplimiento. Su respaldo a la procuradora se vio reforzado cuando, en medio del debate nacional que ha cuestionado esos alcances de su misión, e incluso la pertinencia de mantener un órgano como la procuraduría, empeñado en una persecución política a los funcionarios que entrañan alguna voluntad de cambio frente a los poderes políticos y económicos imperantes, la Corte Constitucional salió a ampliar los poderes de la Procuraduría mediante la celebración de un convenio que refuerza sus prerrogativas y habilita la creación de una unidad delegada que se ocupe del cumplimiento de sus fallos de tutela, habilitándole la posibilidad de la ampliación expansiva de su nómina (Procuraduría General de la Nación, 2024, 5 de julio).

En la toma de partido por los intereses del sector privado, la CC endureció severamente

las condiciones de traslado de los trabajadores al fondo público de pensiones, forzándolos a permanecer en fondos privados, que desmejoran notablemente sus prestaciones (El Tiempo, 2024, 10 de abril). También, la Corte, mediante Sentencia C-288/24, avaló la viabilidad constitucional de los Pactos Colectivos, que vulneran decisiones de la OIT y pautas de la OCDE sobre asociación sindical y negociación colectiva, y que son utilizados en Colombia de manera sistemática para impedir la conformación de asociaciones sindicales, debilitarlas o impedir su crecimiento, en el país con menor tasa de sindicalización y mayor exterminio de sus integrantes en el mundo (Centro de Estudios Sociales Francisco Mosquera, 2024). Así mismo, favoreciendo a los intereses del empresariado, la Corte cambia su jurisprudencia para quitar el carácter vinculante de los dictámenes del Comité de Libertad Sindical, que ha exigido reiteradamente la supresión de los pactos sindicales usados para acordar condiciones laborales a los trabajadores no sindicalizados que afectan gravemente los derechos de asociación sindical y negociación colectiva. De este modo, se anticipó la Corte a entorpecer el avance de la reforma laboral en curso que busca precisamente proscribir tales pactos lesivos a los derechos colectivos de los trabajadores.

De otra parte, la CC no pudo ocultar su propensión a favor de los intereses privados y afectar a los sectores más necesitados de la población, al momento de tumbar el artículo del Plan de Desarrollo que, con el fin de fortalecer el sistema público de aseguramiento, disponía que las entidades estatales debían afiliar a sus empleados a las Administradora de Riesgos Laborales (ARL) Positiva, de naturaleza pública (El Espectador, 2023, 12 de diciembre), para servir así a las entidades del sector financiero. También, mediante Sentencia C-391 de 2023 la CC decretó como inconstitucional el artículo 95 de la Reforma Tributaria que buscaba favorecer el acceso y permanencia en la educación de jóvenes de escasos recursos mediante una contribución para los estudiantes que deben financiar sus estudios con créditos del ICETEX. Igualmente, mediante



Sentencia C-390 de 2023, este tribunal negó la continuidad de los beneficios contenidos en los Decretos legislativos que adoptaron medidas para favorecer el empleo y las empresas en situación de insolvencia, adoptadas en el paquete de medidas para atender las consecuencias económicas del Covid-19, afectando a sectores de población con mayores dificultades económicas.

También, en materia de salud de los más necesitados, la Corte Constitucional tumbó la disposición que aseguraba que al menos un 5% de la Unidad de Pago por Capitación entregado a las EPS se destinara a la atención primaria, mediante la financiación de equipos básicos para este fin en los territorios marginados (Infobae, 2024, 17 de mayo). Y su proyección a favorecer los intereses del sector financiero también se evidenció cuando presionó el mantenimiento del flujo de fondos públicos hacia las arcas de las grandes entidades privadas, a través de las EPS, al ordenar al actual gobierno el pago inmediato de los presupuestos máximos del sistema de salud que cubren los servicios de alto costo, adeudados desde el 2021 por el anterior gobierno, y al mismo tiempo, ordenó cubrir dichos montos hasta la fecha, adicionados con valores definidos en una metodología para su reajuste, a pesar de que el gobierno había ya las había girado de manera anticipada más de 80 billones de pesos, con un aumento incomparablemente superior, y a pesar de que siempre las EPS pagan dichos servicios a prestadores a posteriori con plazos de tres o seis meses o hasta más de un año (Corte Constitucional, 2023, 20 noviembre; Carolina Corcho, 2024, 3 de febrero).

Estas condiciones, impuestas para favorecer a las EPS, aunadas al recorte a los ingresos del Estado por la mutilación a los recursos que impuso la CC a la Reforma Tributaria, ha llevado a una situación presupuestal inmanejable dentro del sistema de salud actual (Semana, 2024, 16 septiembre).

En tanto que se deniegan o tumban las demandas o disposiciones que favorecen los derechos de la mayoría y de los marginados,

y se conceden las que favorecen los entes privados, la Corte ha lesionado severamente la posibilidad de que el mandato de cambio entregado al gobierno pueda concretarse, mediante fallos que favorecen abiertamente los sectores más poderosos y privilegiados de la población.

Uno de los más graves golpes al mandato popular de transformar la gestión pública a favor de los sectores tradicionalmente más marginados y excluidos, lo propició la CC al declarar como inconstitucional la creación del Ministerio de la Igualdad, que pretende justamente combatir la discriminación y la desigualdad extrema propios del modelo económico pro-ricos que ha excluido a amplios sectores de la población, y que con enormes dificultades había sido difícilmente aprobado en el Congreso. En interpretación restrictiva del documento justificativo de su creación, la Corte consideró que no reunía los requisitos del concepto de impacto fiscal, a pesar de haber sido integrado en los marcos de financiación plurianual ya aprobados (Corte Constitucional, 2024, 8 de mayo).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en Auto A-705 de 2024 ordenó someter de nuevo a votación el articulado ya conciliado de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, con lo que se generó una nueva oportunidad de reabrir la dinámica de chantajes y regateos usualmente empleados en el Congreso para aprobar las medidas legislativas requeridas por el Gobierno.

Un rigorismo similar e inusual en cuanto a la objeción del concepto de impacto fiscal y de fallas en cuanto a la consulta previa, empleó la CC para tumbarle al gobierno en dos ocasiones, la ley mediante la cual se había aprobado el Código Electoral, que beneficiaba a los grupos étnicos del país al disponer el registro integral de los integrantes de sus comunidades, ampliaba las posibilidades de participación al extender los horarios en la jornada electoral, y subsanaba graves prácticas de corrupción usadas por los clanes políticos, al ordenar votaciones mediante el uso de tecnología



biométrica y la introducción del voto electrónico mixto, que bloquearían suplantaciones y la práctica de carruseles a la hora de votar (El Espectador, 2024, 13 de agosto).

Tal vez la más grave y adversa reacción en contra de las propuestas de cambio impuestas por mandato popular al actual gobierno, fue el fallo que cercenó parte sustancial de la reforma tributaria que buscaba financiar las reformas sociales mediante el recaudo de 20 billones de pesos con impuestos a los sectores de más altos ingresos. Y, por otra parte, con Sentencia C-489 de 2023 la CC tumbó el artículo que pretendía que las regalías (recursos de las explotaciones mineras que le corresponden a la nación por ser propietaria de los recursos del subsuelo, destinados a los municipios más empobrecidos y afectados por los impactos ambientales de las empresas extractivas) no se dedujeran del monto de impuesto a la renta que deben las empresas mineras, petroleras y carboneras pagar de las utilidades obtenidas. Con esta decisión la Corte terminó transfiriendo a las arcas de las transnacionales petroleras y mineras cerca de 7 billones de pesos que se le restan a la Reforma Tributaria, incrementando el endeudamiento público, agravando el déficit heredado del anterior gobierno, y desfinanciando la cobertura de los programas sociales (El Tiempo, 2023, 17 de noviembre).

Igualmente, la CC recortó recursos previstos en la Reforma Tributaria por contribuciones de consultores y quienes prestan servicios profesionales liberales por un monto de hasta 353 millones, para mantenerlos dentro del Régimen Simplificado de Tributación con una tasa de tan de 14.5% menor que la pagan gran parte de los asalariados, beneficiando así a grupos con mayores montos de ingresos (Ámbito Jurídico, 2023, 13 de diciembre).

Recortó también la Corte mediante Sentencia C-117 de 2024 recursos a la nación al declarar inexecutable la tasa de cobro por los procedimientos asociados a la protección y manejo de bienes arqueológicos, que estaban previstas en el artículo 135 de la ley 2294 de

2023; y los ingresos a la nación por el cobro de la tasa para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la Dirección Nacional de Derecho de Autor, al declarar inexecutable el artículo 169 de la ley 2294 de 2023.

Frente a las decisiones de la CC que cercenaron los recaudos previstos por la Reforma Tributaria, la Corte además evidenció el más severo apego a los postulados neoliberales en la materia, al obligar al Gobierno a devolver de manera inmediata a las multinacionales los valores recaudados por efectos de la reforma, y negarse a considerar el incidente de impacto fiscal frente a las restricciones y los efectos generados por sus decisiones en materia de recaudo y de gasto social (Corte Constitucional, 2024, 27 de mayo).

En cuanto a la paz, tres decisiones adversas han menoscabado gravemente la capacidad del gobierno de negociarla, junto con la finalización de la guerra y la implementación del Acuerdo de Paz vigente con las Farc. Primero, mediante la declaratoria de parcialidad de la exequibilidad de la Ley de Paz Total, el gobierno debilitó al gobierno al clausurar la vía prevista en la ley para que pudieran adelantarse, a juicio del gobierno, los términos de sometimiento a la justicia de las estructuras criminales, y condicionarlos a la aprobación por ley posterior del Congreso, justo en el momento en el que éste había hundido la ley de sometimiento sometida a su consideración, dejando clara su nula voluntad de facilitar la aprobación de dicho marco normativo, en el marco del bloqueo institucional al paquete de reformas presentadas por el gobierno (El Espectador, 2023, 3 de diciembre). Segundo, la CC declaró inexecutable la facultad del Presidentes de nombrar como voceros de paz a personas privadas de la libertad, afectando la posibilidad de salir en libertad y aportar al proceso y a consolidar espacios de convivencia, por parte de los miembros de organizaciones sociales y presos políticos del estallido social, procesados con cargos desproporcionados por la Fiscalía, en una actitud de criminalización de la protesta social por



los poderes punitivos estatales (Corte Constitucional, 2023, 29 de noviembre).

Tercero, la CC declaró inconstitucional parte del artículo 61 del Plan de Desarrollo que buscaba acelerar la compra de tierras con destino al campesinado, anteponiendo lo formal a lo sustancial al acoger argumentos de extremo formalismo planteados por la oposición al gobierno, que se resisten a cualquier intento de reforma agraria con el pretexto de la “expropiación”, afectando gravemente el avance en el cumplimiento del Acuerdo de Paz en el punto crucial referido a la distribución de la tierra, pues torna imprescindible la apertura de una nueva fase de carácter judicial, con los consabidos retrasos e incumplimientos en este proceso (El Espectador, 2024, 19 de julio).

Otra decisión excepcional durante el examen de la constitucionalidad de la Ley de Paz Total, fue su decisión de poder aplicar, por primera vez -y en el marco de un gobierno que fue elegido para llevar a cabo las reformas largamente demandadas por los sectores popu-

lares-, la posibilidad de decretar como medida provisional la suspensión de leyes que a su juicio serían abiertamente inconstitucionales (Corte Constitucional, 2023, 2 de marzo). Nunca antes frente a los gobiernos que en general han sido elegidos con apoyo de los partidos tradicionales del establecimiento, a la CC se le había ocurrido tal posibilidad.

El bloqueo de gran parte de las reformas estructurales presentadas por el Gobierno ante el Congreso, y la necesidad de atender las situaciones sociales y económicas críticas adoptadas para ser atendidas mediante declaratoria de estado de emergencia, como los que decretó el Gobierno para atender la situación dramática de hambre, desatención en salud, educación, altos niveles de corrupción y ausencia de agua y servicios básicos en la Guajira, derribó todas y cada una de ellas mediante fallos de inconstitucionalidad por la CC. De esta manera impidió la vigencia de trece decretos que buscaban atender las situaciones críticas que afectan de manera masiva y grave a los niños, mujeres, ancianos y comunidades indígenas en la Guajira:

Decreto	Objeto	Sentencia inconstitucionalidad
1085/23	Emergencia económica y social en la Guajira	C-383/23
1250/23	Acceso al agua para consumo humano y saneamiento básico a todas las personas que habitan en La Guajira.	C-464/23
1267/23	Fomento al turismo mediante exención temporal del IVA.	C-069/23
1268/23	recuperación de las Salinas de Manaure	C-440/23
1269/23	Ampliación y fortalecimiento del Plan de Alimentación Escolar para los niños de la Guajira.	C-492/23
1270/23	Medidas para la dirección y coordinación del Sector Salud por parte del Ministerio de Salud, en articulación con las secretarías de salud municipales, y con la participación de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, incluyendo al pueblo Wayuu, afrodescendientes y Rom.	C-439/23
1271/23	Medidas para perfeccionar los permisos para el uso del espectro radioeléctrico para el sector de las tecnologías de la información.	C-441/23
1272/23	Transferencia no condicionada para atender a las familias con niños y niñas en primera infancia o madres gestantes que se encuentren en estado de desnutrición o en riesgo inminente de estarlo.	C-467/23
1274/23	Creación de institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayuu.	C-443/23
1275 de 2023	Medidas para focalizar los recursos que corresponden a la Guajira y sus municipios provenientes del sistema general de regalías.	C-468/23



Decreto	Objeto	Sentencia inconstitucionalidad
1276/23	Medidas de transición energética para ampliar el acceso al servicio de energía eléctrica y preservar los medios de subsistencia de la población.	C-463/23
1277/23	Medidas ambientales y de desarrollo sostenible para contribuir al aumento de la disponibilidad del agua con fines de consumo humano, doméstico y de subsistencia.	C-539/23
1278/23	Recursos para programas relacionados con la apropiación social de la cultura y el arte del pueblo Wayuu.	C-442/23

Es claro que la Corte Constitucional tiene la facultad de retirar del ordenamiento jurídico las normas aprobadas con vulneración expresa de la Constitución Política. Pero lo que se evidencia aquí es un ejercicio sistemático de impedir las reformas propuestas por el Gobierno en ejercicio del mandato de cambios y transformaciones dispuestos en las urnas por el mandato del pueblo, y una actitud ideológica y partidista en el que la Corte ha terminado prácticamente convertida en tercera instancia para negar los cambios y transformaciones que ya fueron mandados primero por el voto popular, y segundo mediante su debate y aprobación en el Congreso.

### Los Obstáculos puestos por el Consejo de Estado.

No solo congresistas elegidos popularmente para acompañar el programa de gobierno han sido removidos por decisiones del Consejo de Estado, pues también anuló la elección de un importante número de funcionarios nombrados por el Gobierno para que lo representen en distintas embajadas y consulados como Brasil, Reino Unido, España, Estados Unidos y la OEA, y los funcionarios elegidos por el Gobierno para representarlo en la Embajada de México, incluido el cónsul y el embajador (Semana, 2024, 14 de julio; El Tiempo, 2023, 19 de diciembre). De este modo se ha impedido que el gobierno pueda orientar sus relaciones internacionales con funcionarios de confianza que compartan la visión del gobierno en estos asuntos, para imponer en cambio funcionarios

que, aunque sean de carrera, en su generalidad son adscritos a los partidos tradicionales, que hasta el día de hoy han monopolizado los cargos diplomáticos, desconociendo además la facultad del gobierno de nombrar en provisionalidad funcionarios de confianza, como ha sido usual en los anteriores gobiernos (Portafolio, 2024, 15 marzo).

Iguals obstáculos han sido impuestos por el Consejo de Estado a la libertad del Gobierno para designar a los comisionados de la Comisión de Regulación de Servicios Públicos –CREG–, con funcionarios identificados con la orientación que el gobierno se comprometió en su campaña para la regulación de los servicios públicos. En tal sentido, ha tomado decisiones de anular la elección por el Presidente de varios de los comisionados ante la CREG, con el argumento de no contar con la experiencia en el desempeño de cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un periodo superior a seis años, desconociendo que se trata del primer gobierno progresista en 212 años, por fuera de los partidos tradicionales, que siempre han monopolizado la designación de cargos en dichas entidades (W Radio, 2024, 6 septiembre).

Pero tampoco el Consejo de Estado ha permitido que prevalezca la voluntad del gobierno de asumir la regulación de los servicios públicos, como ordena la Constitución, para mantener dicha competencia en manos de la CREG, que ha permanecido bajo el control de funcionarios de partidos tradicionales y de las mismas empresas que llevan décadas espe-



culando con la prestación y comercialización de los servicios públicos, garantizando así la continuidad en los abusos de estas empresas e impidiendo la implementación de medidas para aliviar los desmesurados costos y la deficiente calidad de los servicios públicos. Adicionalmente, el Consejo de Estado optó por la suspensión del Decreto presidencial 227 de febrero de 2023, mediante el cual el presidente Gustavo Petro asumió durante tres meses las funciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) que buscaba fijar las tarifas de servicios públicos, culpables de la inflación y el empobrecimiento de los sectores populares (El Espectador, 2023, 6 julio).

Además de esto, el Consejo de Estado acogió las pretensiones de las grandes empresas contratistas, decidiendo a su favor mediante la suspensión del decreto que buscaba que las contrataciones de pequeñas obras públicas como las placas huellas o los acueductos municipales, se hicieran con las Juntas de Acción Comunal, reactivando así las grandes mafias de contratistas privados que aliados con políticos y funcionarios corruptos se han venido robando los escasos recursos municipales y departamentales (Samper, 2024, 6 junio).

El Consejo de Estado suspendió también la Directiva 08 de 2022 del Presidente Petro que buscaba eliminar la práctica de entidades públicas de celebrar múltiples contratos de prestación de servicios con una misma persona, práctica tradicional mediante la cual los politiqueros extraen a través de intermediarios porciones significativas del presupuesto, propiciando corrupción, ineficiencia y deterioro de los servicios del Estado, y concentración de las oportunidades de empleo en un número reducido de contratistas, perjudicando la democratización en el acceso a amplios sectores y concentrando esta práctica en habituales defraudadores sistemáticos de los bienes públicos (El Espectador, 2023, 23 de febrero).

De otra parte, en el caso de las reparaciones directas para víctimas de crímenes de

Estado perpetrados por la Fuerza Pública, el Consejo de Estado en distintos fallos recientes cambió su tradicional jurisprudencia garantista para restringir ahora a solo dos años el término de caducidad para interponer las demandas de reparación en favor de las víctimas, perjudicando así a miles de ellas en casos de ejecuciones extrajudiciales y otros crímenes de Estado, que por razones de persecución, amenazas o persistencia del conflicto armado no han podido presentar esos trámites en el tiempo indicado, contrariando además obligaciones internacionales de reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos por agentes del Estado (El Espectador, 2024, 14 marzo).

Pero quizá el impacto más grave de las decisiones del Consejo de Estado que han afectado la capacidad del gobierno de sacar adelante el programa para el que fue elegido, tiene que ver con la anulación de la elección de cinco de los congresistas de la Coalición gubernamental del Pacto Histórico. Entre estos, el presidente del Congreso y coordinador de la Bancada del partido de gobierno Roy Barreras, la Representante a la Cámara Luz María Múnera, el Senador y presidente del Senado Alexander López, el Senador Polibio Rosales, y el Senador César Pachón. A lo cual debe añadirse la anulación que hizo el Consejo de Estado de la elección de la Senadora María José Pizarro, como primera Vicepresidenta en representación del Pacto Histórico (Consejo de Estado, 2022 y 2023).

En dichas decisiones el Consejo se basó en criterios cuestionables, como el de la supuesta doble militancia de Roy Barreras por no haberse retirado un año antes de un partido del que dos años antes ya había sido expulsado; todos los cuales aplicados por la Sección Quinta, que ha demostrado la mayor beligerancia de sus decisiones en contra de los congresistas que apoyan el Gobierno, criterios restrictivos y severos que no ha aplicado cuando decidió las demandas de nulidad de congresistas enemigos del Gobierno como Polo Polo, quien en cada elección se ha presentado asumiendo



do grupos étnicos distintos, o Jorge Tovar Jr., señalado de usurpar la representación de las víctimas en las curules de paz, a pesar de ser el hijo del mayor perpetrador de masacres en las regiones que dice representar.

A estas decisiones habría que añadir la de declarar la nulidad de la elección del Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez, por supuestas irregularidades en su elección, sanción impuesta por la reiterada y adversativa jurisprudencia de la misma Sección, que junto con la Tercera conforma la más beligerante jurisprudencia conservadora dentro de ese ente de la justicia administrativa (El País, 2023, 25 mayo). No deja de ser revelador de estos sesgos, el que la Corte Constitucional haya tumbado las razones del Consejo de Estado para esta cuestionable decisión, y ordenado mediante fallo de tutela rehacer la elección del Contralor (Infobae, 2024, 24 de abril).

## Estrategias judiciales contra el mandato del Presidente Petro

Ante los bloqueos sistemáticos impuestos a las reformas propuestas por el Gobierno ante el Congreso, la hostilidad reiterativa de gran parte de los medios y los poderes corporativos empresariales, y los reiterativos fallos adversos que sustentan la politización de la mayor parte de las altas Cortes, el presidente ha venido denunciando en meses reciente la estrategia en marcha de un golpe blando. Aunque concebido inicialmente como una estrategia para impedir cualquier avance de las transformaciones propuestas, y paralizar al Presidente en el Gobierno impidiéndole concretar cualquiera de sus reformas, recientemente el Presidente ha denunciado la conjunción de medidas por entes judiciales que tendrían la finalidad de conducir el golpe a su mandato por la vía de un juicio político, quebrantando claras disposiciones constitucionales que se han venido concretando en medidas como:

1. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado determinó que el Con-

sejo Nacional Electoral (CNE) sí es competente para llevar a cabo investigaciones administrativas contra el Presidente Gustavo, aunque sea la Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes quien puede adelantar el juicio político para definir la pérdida del cargo del jefe de Estado. Contrariando mandatos constitucionales sobre el fuero integral del presidente y la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, esta decisión del Consejo de Estado (2024, 24 de junio), rompe la sólida tradición de mantener de manera exclusiva cualquier investigación al presidente en ejercicio en la Comisión de Acusaciones del Congreso, para de manera ilegal radicar esta competencia en un órgano politizado y controlado mayoritariamente por las fuerzas políticas que fueron derrotadas en la campaña que llevó al poder al presidente Petro (El País, 2024, 24 de junio).

Tal decisión del Consejo de Estado impuso una supuesta vía legal, pues no tenía competencia para desatar un inexistente conflicto de competencia entre la Comisión de Acusación del Congreso y el CNE, pues la primera tiene naturaleza judicial y el CNE naturaleza administrativa, y la competencia del Consejo de Estado se limita a destrabar conflictos de competencia únicamente entre entidades administrativas; amén de que aquí no existía conflicto de institucional de ningún tipo, pues la competencia del CNE para investigar al presidente es sencillamente inexistente, pues se deriva de la Ley Estatutaria de Partidos Políticos y Procesos Electorales que en ninguna de sus disposiciones habilita a dicho ente político, que no judicial, a iniciar un procedimiento administrativo contra el Presidente de la República, en este caso para determinar si hubo o no hubo violación del límite al monto de gastos de la campaña electoral; actuación que resulta no sola nula sino constitutiva de una conducta prevaricadora.



2. Con base en esa decisión espuria, de manera inmediata el Consejo Nacional Electoral decidió retomar la investigación que había iniciado, de manera ilegal, contra el presidente, en cabeza de consejeros abiertamente declarados enemigos del presidente, y con ponencia del consejero Álvaro Hernán Prada, que se encuentra subjujice llamado a juicio por la Corte Suprema de Justicia por intento de engañar a la justicia torciendo los testimonios de unos paramilitares condenados con el fin de favorecer a su jefe político el ex presidente Uribe Vélez (Orozco, 2024, 4 septiembre).
3. Simultáneamente, la Comisión de Acusaciones de la Cámara retomó la investigación contra el presidente por presuntas irregularidades en la financiación de la campaña electoral, la cual se encontraba suspendida desde junio de 2023 por razones de recusación y delimitación de competencias. Con ello dio inicio a los procedimientos que podrían llevar a un juicio político y destitución al Presidente de la República (Revista Cambio, 2024, 12 septiembre), decisión que cobijaría también a la vicepresidenta Francia Márquez, por haber sido parte de la misma campaña, con lo cual se abriría la posibilidad de que sea el presidente del Senado, el conservador Efraín Cepeda, quien asuma el mandato presidencial.

Así, estaría el país ante la probable consumación de un golpe de estado judicial en tres fases: 1) El Consejo de Estado habilita al CNE para investigar administrativamente al Presidente; 2) El CNE, aún sin competencia, investiga y determina la supuesta responsabilidad del Presidente, enviando decisión para sanción a la Comisión de Acusaciones; y 3) En la Comisión de Acusación se iniciaría el juicio por supuesta “indignidad”, comportamiento ambiguamente definido en la ley que propiciaría el retiro del Presidente y de la Vicepresidenta, consumando así la voluntad expresada por sectores de las élites desde la

propia campaña electoral de “atajar a Petro”, y entregar el poder de nuevo a la élite dominante en manos del jefe del partido conservador.

4. Curiosamente, el mismo día la Corte Constitucional mediante fallos de unificación de tutela ordena al Consejo de Estado revocar las nulidades de funcionarios elegidos por voto popular que habían sido sancionados por la Procuraduría, con la advertencia de no dejar de usar el control de convencionalidad para dejar en claro la facultad de la Procuraduría de investigar y sancionar funcionarios elegidos por voto popular, decisión esta abiertamente contraria a las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y a decisiones de la Corte Interamericana, que siempre han sido consideradas vinculantes en el orden interno, las cuales disponen que a dichos funcionarios solo se les puede destituir mediante sentencia judicial por jueces penales y con la plenitud de las garantías de un proceso penal. La osada decisión parece dejar establecida en la opinión que funcionarios elegidos, entre ellos el Presidente, sí pueden ser procesados por entes administrativos como la Procuraduría o el mismo Consejo Nacional Electoral, relativizando no sólo el fuero presidencial sino los derechos políticos soberanos impuestos por mandato popular.
5. Y finalmente, no deja de ser expresivo de la intromisión abierta de las altas instancias del poder judicial en la vida política nacional, la postulación de los candidatos a la Procuraduría tanto por la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado de dos de los más enconados enemigos del gobierno, tales como Luis Felipe Henao y German Varón Cotrino, destacados líderes del partido político que exhibe el mayor número de casos por delitos de corrupción y vínculos con organizaciones criminales, como es el Partido Cambio Radical.





Más que el cumplimiento virtuoso de las funciones de control judicial a los abusos del poder, y la protección de las garantías para el ejercicio libre e igualitario de derechos, lo que estamos asistiendo es a un proceso evidente de intensa politización de la justicia y de judicialización de la actividad política, en el cual las propias Cortes han venido utilizando el derecho como ariete para derribar o desacreditar a los adversarios políticos de las élites, cuyos intereses se empeñan en defender desde las altas instancias judiciales, y para neutralizar o revertir los mandatos populares ganados mediante las urnas o después de arduos debates en decisiones legislativas.

Estas circunstancias ameritan dar absoluta prioridad a una reforma a fondo de las instituciones del poder judicial, eliminando sus funciones electorales y de cambalache de privilegio entre distintos estamentos estatales propiciadas con base en dichas funciones, brindar mayores garantías para el control popular de sus decisiones y reforzar las garantías de respeto a las decisiones y mandatos populares y para inhibir severamente cualquier intento de invasión de la esfera de la decisión política y popular de manera abusiva por parte de poderes que no han sido elegidos ni tienen la legitimidad obtenida en procesos de representación de la ciudadanía.

## Referencias

Ámbito Jurídico (2023, 13 de diciembre). Declaran inexecutable topes y tarifas aplicables a los grupos 4 y 5 del régimen Simple de tributación. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/declaran-inexecutable-topes-y-tarifas-aplicables-los-grupos-4-y-5-del-regimen>

Carolina Corcho (2024, 3 de febrero). Post en X. <https://x.com/carolinacorcho/status/1753809635805470738> Centro de Estudios Sociales Francisco Mosquera (2024). Corte Constitucional o Corte Neoliberal. [https://www.youtube.com/watch?v=BB-nxQsU3i\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=BB-nxQsU3i_g)

Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2022-00193-00.

----- Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2022-00253-00

----- Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2022-00258-00

----- Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2022-00273-00

----- Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2022-00198-00

----- Sentencia con Radicado 11001-03-28-000-2023-00055-00

Consejo de Estado (2024, 24 de junio). Radicado 11001-03-06-000-2024-00343-00. CNE es competente para investigar violaciones a topes de financiación de campaña, pero no para sancionar con pérdida del cargo al Presidente de la República. <https://www.consejodeestado.gov.co/news/2024/23.2-Ago-2024.php>.

Corte Constitucional (2023). Sentencia C-030 de 2023. Examen de Constitucionalidad (parcial) de la Ley 2094 de 2021. MP. Juan Carlos Cortés y José Fernando Reyes.

----- (2023, 2 de marzo). Auto A-272 de 2023. Solicitud de suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022

----- (2023, 20 noviembre). Auto 281 de 2023. Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008. Valoración de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la sentencia T-760 de 2008.



- . Sentencia C-525 de 2023. 29 de noviembre de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo
- . (2024, 8 de mayo). Sentencia C-161 de 2024.
- . (2024, 27 de mayo). Auto 948 de 2024. Incidente de Impacto Fiscal de la Sentencia C-489 de 2023
- El Espectador (2023, 23 de febrero). Sí puede tener dos o más contratos con el Estado: suspenden prohibición del Gobierno. <https://www.elespectador.com/judicial/si-puede-tener-dos-o-mas-contratos-con-el-estado-suspenden-prohibicion-del-gobierno/>
- . (2023, 6 julio). Confirman suspensión del decreto que permitía al presidente regular servicios públicos. [https://www.elespectador.com/judicial/confirman-suspension-del-decreto-que-permitia-al-presidente-regular-servicios-publicos/?cx\\_testId=24&cx\\_testVariant=cx\\_1&cx\\_artPos=0#cxrecs\\_s](https://www.elespectador.com/judicial/confirman-suspension-del-decreto-que-permitia-al-presidente-regular-servicios-publicos/?cx_testId=24&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0#cxrecs_s)
- El Espectador (2023, 3 de diciembre). Corte Constitucional pidió cambios y limitó el poder de Petro en la ley de Paz Total. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-de-petro-los-cambios-tras-sentencia-de-la-corte-constitucional-eln-bandas-agc/>
- El Espectador (2023, 12 de diciembre). Corte Constitucional tumba artículo del PND de Petro sobre afiliación a ARL Positiva. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-tumba-articulo-del-pnd-de-petro-sobre-afiliacion-a-arl-positiva/>
- . (2024, 14 marzo). Un gravísimo cambio en las reglas del juego para víctimas de violencia estatal. <https://www.elespectador.com/judicial/un-gravissimo-cambio-en-las-reglas-del-juego-para-victimas-de-violencia-estatal/>
- . (2024). “La Corte restringe seriamente el cumplimiento del Acuerdo de Paz”: Petro. 19 de julio de 2024. <https://www.elespectador.com/politica/petro-dice-que-corte-constitucional-restringe-acuerdo-de-paz-y-reforma-agraria-por-caida-de-articulo-de-pnd-noticias-hoy/>
- . (2024, 13 de agosto). Corte Constitucional tumba, de nuevo, reforma al Código Electoral. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-tumba-de-nuevo-reforma-al-codigo-electoral-noticias-de-hoy/>
- El País (2023, 25 mayo). El Consejo de Estado anula la elección del contralor general, Carlos Hernán Rodríguez. <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-25/el-consejo-de-estado-anula-la-eleccion-del-contralor-general-carlos-hernan-rodriguez.html>
- . (2024, 24 de junio). Consejo de Estado ratifica competencia del CNE para investigar al presidente Petro. <https://www.elpais.com.co/politica/consejo-de-estado-ratifica-competencia-del-cne-para-investigar-al-presidente-petro-2418.html>
- El Tiempo (2023, 17 de noviembre). Claves del fallo que tumbó norma con la que Gobierno quería recaudar más de \$7 billones. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/claves-del-fallo-de-la-corte-constitucional-sobre-deducción-de-regalías-826695>
- . (2023, 19 de diciembre). Consejo de Estado tumbó tres nombramientos que hizo canciller Álvaro Leyva. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/consejo-de-estado-tumbo-tres-nombramientos-que-hizo-canciller-alvaro-leyva-836829>
- . (2024, 10 de abril). El fallo de la Corte que endurece el traslado de fondos privados a Colpensiones. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/la-decision-de-la-corte-que-introdujo-cam>



bios-al-traslado-pension-de-fondos-privados-a-colpensiones-3332511

Infobae (2024, 24 abril). Corte Constitucional amparó derechos de Carlos Hernán Rodríguez y ordenó rehacer la elección de contralor. <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/25/corte-constitucional-mantiene-nulidad-de-carlos-hernan-rodriguez-como-contralor-pero-ordena-rehacer-la-eleccion/>

----- (2024, 17 de mayo). Corte Constitucional frenó destinación del 5% de la UPC para financiar equipos básicos de salud en territorios. <https://www.infobae.com/colombia/2024/05/18/corte-constitucional-freno-destinacion-del-5-de-la-upc-para-financiar-equipos-basicos-de-salud-en-territorios/>

Orozco, Cecilia (2024, 4 septiembre). Consejo electoral, gavilla o justicia. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cecilia-orozco-tascon/consejo-electoral-gavilla-o-justicia/>

Portafolio (2024, 15 marzo). Petro critica al Consejo de Estado tras tumbar nombramiento de embajador en México. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-muestra-su-desacuerdo-ante-anulacion-de-nombramiento-de-embajador-en-mexico-600635>

Procuraduría General de la Nación (2024, 5 de julio). Procuradora General presentó delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la C. Constitucional. Boletín 735 de 2024. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuradora-presento-delegada-para-verificar-cumplimiento-fallos-tutela-corte-constitucional.aspx>

Revista Cambio (2024, 12 septiembre). Se destraba investigación por financiamiento de la

campana Petro Presidente en la Comisión de Acusaciones. <https://cambiocolombia.com/poder/se-destraba-la-investigacion-por-financiamiento-de-la-campana-petro-presidente-en-la-comision>

Revista Cambio (2024, 12 septiembre). Corte ratifica que la Procuraduría sí puede sancionar a elegidos por voto popular y choca con el Consejo de Estado. <https://cambiocolombia.com/poder/corte-ratifica-que-la-procuraduria-si-puede-sancionar-elegidos-por-voto-popular-y-choca-con>

Samper, Ernesto (2024, 6 junio). Tweet en X. <https://x.com/ernestosamper/status/1798859878045302990>

Semana (2024, 14 de julio). Cancillería regresó a cargos diplomáticos a funcionarios cuyos nombramientos habían sido tumbados por el Consejo de Estado. <https://www.semana.com/politica/articulo/cancilleria-regreso-a-cargos-diplomaticos-a-funcionarios-cuyos-nombramientos-habian-sido-tumbados-por-el-consejo-de-estado/202407/>

----- (2024, 16 septiembre). Polémica: según Minsalud, no hay cómo pagar presupuestos máximos, usados para comprar desde pañales hasta medicinas de alto costo. <https://www.semana.com/salud/articulo/polemica-segun-minsalud-no-hay-como-pagar-presupuestos-maximos-usados-para-comprar-desde-panales-hasta-medicinas-de-alto-costo/202458/>

W Radio (2024, 6 septiembre). Consejo de Estado anula nombramiento de Antonio Jiménez como comisionado de la Crea. <https://www.wradio.com.co/2024/09/06/consejo-de-estado-anula-nombramiento-de-antonio-jimenez-como-comisionado-de-la-crea/>



# INCUMPLIMIENTO EN LA REPARACIÓN INTEGRAL PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

**E**l Estado Colombiano persiste en el incumplimiento de sus obligaciones en materia de reparación de las víctimas del conflicto armado, aunque por iniciativa del gobierno en la rama legislativa se han venido creando nuevas normativas que contribuyen al avance necesario, y se amplió el presupuesto de la Unidad de atención a las víctimas. El 29 de diciembre de 2023 se aprobó la Ley 2343 de 2023, que introdujo tres cambios principales a la ley 1448 de 2011, que se consideran positivos: i) estipula un periodo hasta el 29 de diciembre de 2024 para que las víctimas del conflicto armado que no declararon previamente puedan hacerlo sin necesidad de justificar motivos de fuerza mayor; ii) amplía de dos a tres años el plazo para que las personas declaren los hechos victimizantes a partir de la fecha en que ocurrieron; y iii) dispone que la UARIV revise los casos de personas que declararon, pero no fueron incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) por hacerlo fuera del plazo anterior. Estas personas no necesitarán declarar nuevamente, ya que la Unidad evaluará cada caso y comunicará su decisión a los interesados.

Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la UARIV reporta a mayo de 2024 un total de 9.681.288 personas inscritas en el RUV (UARIV, 2024), de las cuales 1.460.771, es decir, solo el 16.15% de las víctimas sujeto de aten-

ción han sido indemnizadas.<sup>78</sup> Seguidamente se resalta que, para la vigencia de 2024, en el Plan Nacional de Desarrollo se aumentó el presupuesto dirigido a la UARIV a 4,4 billones de pesos, buscando atacar el rezago que existe en materia de cumplimiento de la política de víctimas, con cifras que parecen ambiciosas, pero enfocadas en la ruta de priorización y por ello dejan en una espera sin término a la mayoría de las víctimas.

Es aquí donde la “Política de Paz Total” debe desempeñar un papel crucial para superar estos retos, pues tiene el potencial de transformar las dinámicas actuales de reparación, ya que no se trata únicamente de un enfoque institucional desde arriba, sino desde la construcción de rutas de reparación basadas en un proceso inclusivo, donde las víctimas sean reconocidas como agentes clave en la toma de decisiones. Este enfoque participativo permite que las víctimas contribuyan en la creación de las estrategias de reparación que realmente respondan a sus necesidades y expectativas, reforzando su dignidad y empoderamiento en el proceso.

.....

78- Sujeto de atención, es decir, víctimas que cumplen los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley. En el RUV hay 7.633.569 personas que son sujeto de atención.



A lo anterior se suma la exigencia de las víctimas de una reparación que vaya más allá de la compensación económica, abarcando medidas simbólicas, psicológicas y de reconstrucción de la comunidad. La reparación integral no solo contribuye a restaurar su dignidad, sino también a reparar el tejido social roto por la violencia. Es crucial garantizar que el enfoque diferencial sea transversal a todas las medidas de reparación, teniendo en cuenta las particularidades que cada grupo poblacional requiere, así como su relación con los territorios y las cosmovisiones que hacen parte de sus vidas. Se deben garantizar los recursos adecuados para implementar estas medidas, y no limitar la reparación a la indemnización económica.

Adicionalmente, es importante señalar que *persiste una desarticulación interinstitucional para consolidar una verdadera y única base de datos de las víctimas*; por ejemplo, en cuanto a la definición de víctima, continúa existiendo el vacío legal para la inclusión de las víctimas de hechos cometidos por agentes del Estado, pues en la definición, al hablar de víctimas por “actores armados al margen de la ley”, las personas reportan que los funcionarios no les reciben de facto la declaración o les sugieren que declaren que el autor de los hechos es desconocido o de un actor armado diferente, para lograr ser incluidas en el Registro Único de Víctimas. Otro reto se presenta cuando una víctima es reconocida como tal por la JEP, pero tiene a la vez una decisión que le niega esa calidad por parte de la UARIV, o requiere hacer un procedimiento adicional y probar de nuevo las victimizaciones para acceder al registro administrativo. Insistimos en la necesidad de una *articulación de todas las entidades del Estado para asegurar un criterio unificado que no desconozca su derecho a la reparación integral*.

Además de los desafíos mencionados, es imperativo reconocer el impacto de la crisis climática en el desplazamiento forzado en Colombia, un fenómeno cada vez más relevante que agrava la situación de las víctimas

del conflicto armado. Al respecto, la Sentencia T-123 de 2024, emitida por la Corte Constitucional el 16 de abril de 2024, reconoce el desplazamiento forzado por factores ambientales y subraya la necesidad de brindar protección especial a las personas afectadas. La sentencia aborda un caso emblemático de desplazamiento interno provocado por factores ambientales, en particular las inundaciones causadas por el desbordamiento del río Bojobá en el municipio de Saravena, Arauca, poniendo de manifiesto cómo las víctimas del conflicto, al verse nuevamente desplazadas por desastres ambientales, sufren la revictimización, lo que agrava aún más su situación de vulnerabilidad. Al respecto, la política de Paz Total tiene la oportunidad de promover rutas de reparación que integren el enfoque diferencial y la participación de las comunidades afectadas, asegurando que las políticas públicas reflejen las realidades de las víctimas.

Este reconocimiento legal no solo amplía el marco de protección para las víctimas, sino que también obliga al Estado a desarrollar políticas públicas integrales que aborden tanto el desplazamiento por el conflicto como el causado por desastres ambientales. En particular, el Estado debe garantizar que las víctimas que enfrentan múltiples desplazamientos reciban la protección y asistencia necesarias para evitar que su situación de vulnerabilidad se agrave aún más. La relación entre los desplazados por factores ambientales y las víctimas del conflicto armado es un desafío que el Estado colombiano no puede ignorar, especialmente cuando la crisis climática sigue intensificándose.

Igualmente es preocupante la situación de las comunidades indígenas desplazadas por desastres naturales, como lo expone la Sentencia de Tutela T-246 de 2023 de la Corte Constitucional, la cual aborda los derechos a la consulta previa y a una vivienda digna, subrayando la falta de un enfoque diferencial étnico en la atención a estas poblaciones desplazadas. Además, en el caso en concreto se resaltó la omisión de la consulta previa re-



querida antes de implementar un proyecto de vivienda rural, lo que resultó en el reasentamiento de estas comunidades en territorios no aptos para la construcción, exponiéndolas a nuevos riesgos y perpetuando su ciclo de vulnerabilidad.

Es urgente que la respuesta del actual gobierno demuestre una voluntad mayor para cumplir estas indemnizaciones y mientras esto se cumple, que las víctimas puedan ver materializadas las medidas rehabilitación, satisfacción, restitución, memoria y no repetición. El efecto real de estas situaciones es el desconocimiento oficial de su historia, y la negativa al acceso a las medidas de atención en materia de salud, vivienda y educación, incluyendo la entrega digna de personas desaparecidas a sus familiares, pues como se mencionó previamente, no solo se trata de la reparación económica.

En este contexto, vale la pena hacer mención al Proyecto de Ley N° 358 de 2024, que busca modificar la Ley 1448 de 2011, el cual representa un avance significativo para fortalecer la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Los puntos más importantes incluyen: i) la reafirmación de los derechos de las víctimas como derechos humanos, enfatizando su dignidad y condiciones humanas; ii) una mejor coordinación interinstitucional para optimizar recursos y asegurar la planificación y ejecución de la reparación integral; iii) un reconocimiento ampliado de víctimas que ahora incluye personas afectadas desde 1985, independientemente de su estatus migratorio, y también a familiares y personas que ayudaron a víctimas en peligro; iv) la introducción del principio de “Seguridad Humana” para asegurar la protección integral de las personas y la naturaleza, promoviendo la paz; y v) un énfasis en mecanismos judiciales y no judiciales para abordar violaciones de derechos humanos, garantizando justicia, verdad, reparación y no repetición, contribuyendo a una paz duradera y sostenible.

## Restitución de tierras

En el complejo panorama de la restitución de tierras en Colombia, la Sentencia SU-163 del 2023 de la Corte Constitucional representó un serio retroceso al comprometer los derechos de las víctimas de desplazamiento frente a poderosos intereses económicos y políticos. *Al flexibilizar los estándares de buena fe exenta de culpa para las empresas, esta decisión amenazó la integridad del proceso judicial y favoreció la impunidad en casos de adquisiciones bajo circunstancias dudosas.* Aunque la anulación reciente de esta sentencia en mayo de 2024 brinda un alivio temporal, es imperativo que el Estado y los jueces mantengan una firme vigilancia crítica para salvaguardar los avances logrados y proteger los derechos fundamentales de las víctimas. Aquí, la política de Paz Total debe asegurar que estos procesos de restitución no se conviertan en una nueva fuente de revictimización y que, por el contrario, promuevan la justicia y la reparación efectiva, mediante el establecimiento de mecanismos de participación directa en la planificación y ejecución de estas políticas.

La sentencia original planteaba riesgos significativos al desnaturalizar el procedimiento de restitución al ignorar al juez natural, y reducir las exigencias probatorias para demostrar la buena fe en la adquisición de tierras. Estos cambios habrían exacerbado la situación de desventaja de las víctimas del conflicto armado, dificultando aún más su acceso a la justicia y a la reparación integral. La nulidad de esta sentencia reafirma la importancia crítica de *mantener estándares probatorios rigurosos* que aseguren la responsabilidad adecuada de los adquirentes de tierras. Esto es fundamental para preservar la equidad y la justicia en el proceso de restitución, cumpliendo así con los principios establecidos por la Ley de Víctimas y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.



## ¿Y la reparación de las víctimas de la violencia policial?

La Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas, documentó a través del Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP) 202 agresiones en el marco de las protestas sociales: 3 lesiones oculares, 2 homicidios, 21 heridos, 10 judicializaciones, 81 personas detenidas, 2 violencias basadas en género, 26 agresiones a defensores de derechos humanos, 3 violencias con componente étnico-racial, 10 desalojos y 44 dispersiones indiscriminadas. Este es tan sólo un sub-registro de la ocurrencia real de vulneraciones que no fue posible rastrear.

Según la Defensoría del Pueblo, durante el año 2023 se recibieron 151 quejas sobre vulneraciones de derechos en el marco de las protestas sociales, de las cuales 81 casos corresponden al derecho a la vida, lo que evidencia la continuidad en la sistematicidad del exceso en el uso de la fuerza. Esta comisión de delitos y violaciones de derechos humanos es reflejo de la certeza que parecen tener los integrantes de la Policía de no ser objeto de juzgamiento y sanción, ya que les genera seguridad el poder, autoridad y legitimidad que ostentan debido a su papel como brazo armado del Estado (CSPP, 2023). Además, la falta de supervisión efectiva dentro de la Policía contribuye a que sus agentes actúen con impunidad y sin temor a consecuencias inmediatas (Temblores, 2023).

Según la Procuraduría, durante el año 2023 se registraron tan sólo 14 quejas disciplinarias contra funcionarios públicos en contextos de manifestaciones, de las cuales cuatro fueron archivadas, cinco se encuentran en etapa indagatoria, dos en etapa probatoria, en dos casos se hizo traslado a otras instituciones, una en juzgamiento, una para proferir fallo y en dos se adelantaron otras acciones (Procuraduría, 2023); también aquella entidad informó que once fueron dirigidas contra la Policía

Nacional, y tres contra la UNDMO.<sup>79</sup> La falta de sanciones adecuadas puede dar lugar a un sentimiento de impunidad entre las víctimas de violencia policial y contribuir a un comportamiento no ético o abusivo dentro de la Institución.

La justicia penal militar también ha jugado un papel relevante en la impunidad, puesto que muchos casos de violencia policial han terminado allí bajo el argumento de que se presentaron en el marco del servicio de policía, al constituir violaciones de los derechos humanos y transgredir principios como la proporcionalidad, la legalidad, la necesidad y la precaución, estos delitos cometidos por la Policía en el contexto de las protestas, que deberían ser juzgados por la justicia ordinaria (CSPP, 2023).

## Referencias

Campaña Defender la Libertad: un Asunto de Todas. (2024). Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social (SIAP).

Congreso de la República. Ley 2343 de 2023. Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público.

CSPP. (2023). La violencia uniformada. Una radiografía del abuso policial en Colombia (2019-2023). [https://drive.google.com/drive/u/1/folders/13ehypO1XteHvfKXN8j\\_Ni3BcDkV4kgZR](https://drive.google.com/drive/u/1/folders/13ehypO1XteHvfKXN8j_Ni3BcDkV4kgZR)

Defensoría del Pueblo. (2023). Gestiones defensoriales en el marco de las manifes-

79- Oficio de respuesta informe actuaciones en relación a la convocatoria de la Mesa Nacional de Evaluación de las Garantías para las Manifestaciones Públicas - Decreto 003 de 2021.



taciones sociales 2021 a 2024, Mesa de Garantías para la Protesta Social del Decreto 003 de 2021.

Temblores ONG. (2023). El estado de la impunidad. <https://www.temblores.org/el-estado-de-la-impunidad>

UARIV. Red Nacional de Información de la UARIV. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

------. Gobierno del Cambio ha hecho avances históricos en indemnización administrativa para las víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/gobierno-del-cambio-ha-hecho-avances-historicos-en-indemnizacion-administrativa-para-las-victimas/#:~:text=Si%20se%20pone%20lupa%20sobre,e%20identidad%20de%20g%C3%A9nero%20diversas>







# EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN EN TIEMPOS DEL CAMBIO

**E**n el año 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP- firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En el punto cinco se creó el Sistema Integral para la Paz (o SIVJR), con el propósito de consolidar un escenario institucional transitorio suficiente y apropiado para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir a la reconciliación nacional. El Sistema está compuesto por: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz; y (iv) las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

En primer lugar, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, reglamentada a través del Decreto Ley 587 de 2017, se creó como un mecanismo de carácter extrajudicial para esclarecer, reconocer y evitar la repetición de los hechos de violencia ocurridos en el marco del conflicto armado colombiano. Durante cuatro años, la CEV entrevistó a 30.000 personas de manera individual y colectiva y recibió 1.195 informes de organizaciones e instituciones públicas y privadas sobre hechos de violencia.

Así, el 28 de junio de 2022 terminó su mandato con la entrega pública del Informe Final.

Como parte de la preservación del legado, se creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones Establecidas en el Informe Final -CSM-, compuesto por representantes de distintos sectores de la sociedad civil, quienes presentaron en julio de 2023 su primer informe sobre la implementación de las recomendaciones.

En este informe, el Comité reconoció la disposición favorable y algunos avances por parte del Gobierno Nacional en la implementación de las recomendaciones. Entre los mayores avances se encuentran: el proceso de elaboración del Estatuto para la Igualdad de las Mujeres de Colombia y la creación del Ministerio de la Igualdad; la reactivación de la política pública LGBTIQ+ y la puesta en funcionamiento de la Mesa de casos urgentes para prevenir y atender las violencias por prejuicios; y la reforma a la Constitución que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Aunque esas actuaciones del gobierno representan un avance, todavía queda mucho por hacer para asegurar la implementación del resto de las 67 recomendaciones que emitió la CEV.

Dentro de las acciones desarrolladas por este Comité estuvo la incorporación de las recomendaciones de la CEV en el Plan Nacional



de Desarrollo 2022-2025 a través de un artículo que de manera explícita expresaba el compromiso del gobierno en el cumplimiento de éstas<sup>80</sup>. No obstante, durante el trámite legislativo se presentaron debates en torno a la obligatoriedad de las recomendaciones, toda vez que se entendió que dicho artículo daba lugar a que todas se incorporarían de manera automática al ordenamiento jurídico y constitucional.

A pesar de las múltiples explicaciones del Gobierno como del Comité de Seguimiento sobre dicho artículo como la manifestación de voluntad de acoger las recomendaciones bajo las competencias, capacidades y viabilidades de ejecución de cada institución, el artículo 8 propuesto para el Plan Nacional de Desarrollo fue rechazado en el Congreso de la República (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad, 2023, julio). Sin embargo, esto no fue un obstáculo para que quedaran en dicha norma 174 recomendaciones, desglosadas del total de las 67 proferidas por la CEV, mediante una metodología propuesta por la misma para el efecto.

Así las cosas, es posible mencionar que, a pesar de que no haya un artículo que expresamente vincule a las instituciones en el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV

.....

80- El artículo propuesto establece: “ARTÍCULO 8. IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD. Las entidades del orden nacional sobre las cuales recaigan recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad las acogerán de forma progresiva según su viabilidad, competencias y capacidades. El Departamento Administrativo para la Presidencia de la República definirá los lineamientos, roles y responsabilidades de las entidades competentes. El Departamento Nacional de Planeación brindará apoyo técnico para la definición de los lineamientos y adecuará el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO-, como herramienta para el seguimiento de recomendaciones”.

en el Plan Nacional de Desarrollo, sí hay una incorporación de la mayoría de éstas, lo cual evidencia la voluntad y el compromiso para materializar dichos llamados.

Por su lado, el Comité de Seguimiento a la implementación de las recomendaciones concentró su segundo informe en las relacionadas con los temas de paz, incluyendo el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la política de Paz Total, la visión de seguridad para la paz, la paz territorial y la cultura para vivir en paz, la consolidación de la democracia; el narcotráfico y políticas de drogas; y la superación de la impunidad y el acceso a la justicia (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad, 2024, junio).

Por otra parte, en el esfuerzo por dar cumplimiento a las recomendaciones de la CEV, por iniciativa de Colombia el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió la Resolución 53/22 del 13 de julio de 2023 para el fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia, con el fin de implementarlas (Consejo de Derechos Humanos 53er período de sesiones, 2023, 17 de julio). En tal marco, se designó una experta independiente para analizar los obstáculos al cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016, y en su informe hizo una recomendación concreta sobre la necesidad de redoblar esfuerzos para implementar las 67 recomendaciones de la CEV en las políticas públicas del Estado, particularmente a nivel local y departamental. Así mismo, recomendó formular y aplicar estrategias de difusión de las recomendaciones e incrementar los recursos financieros y técnicos para el Comité de Seguimiento (Consejo de Derechos Humanos (2024, 20 de marzo).

En segundo lugar, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas -UBPD-, regulada a través del Decreto Ley 589 de 2017, tiene un mandato de veinte años para implementar acciones humanitarias en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas



y con ello contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Durante el 2023, la UBPD asumió importantes retos, entre los que se encuentra el nombramiento de una nueva dirección, después de cinco años en que estuvo bajo la guía de Luz Marina Monzón. A pesar de los llamados de las organizaciones de víctimas para que la nueva persona que dirigiera dicha institución fuera una persona comprometida con la búsqueda, el 19 de febrero fue nombrada por el Comité de Selección Luz Janeth Forero Martínez, funcionaria con un perfil más enfocado en la gestión.

Durante 2023 la UBPD reportó un total de 505 cuerpos recuperados, que posiblemente son de personas desaparecidas, lo que lleva a un total de 1.251 cuerpos encontrados desde 2020 (Ibid). En el mismo año 78 cuerpos fueron entregados de manera digna a sus familias (Ibid). Igualmente, durante el 2023 se llevaron a cabo 19 acciones humanitarias de búsqueda con acompañamiento psicosocial (Ibid).

Dentro de los retos que enfrenta la Unidad están la necesidad de comunicación y diálogo continuos con las familias de las personas desaparecidas, y de llevar a cabo acciones de búsqueda que incorporen los conocimientos y saberes propios de las personas en los territorios. Dicho de otra manera, es necesario que el proceso de búsqueda garantice de manera satisfactoria los derechos de las víctimas y familiares buscadores, con un equipo interdisciplinario que permita adelantar de manera acertada esta labor. En este sentido, el impulso gubernamental para la pronta aplicación de la Ley 2364 de 2024, “Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”, permitirá lograr una participación plena y efectiva de dichas personas, así como la garantía de sus derechos de verdad, memoria y de reparación integral.

Adicionalmente, habría que fortalecer aún más la articulación entre instituciones como el

Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional, así como lograr acceder y analizar fuentes de información adicionales, como son los archivos militares y de fuerza pública que están clasificados y reservados, los cuales pueden aportar a estos procesos de búsqueda.

En tercer lugar, desde el 15 de marzo de 2018, cuando abrió sus puertas al público la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, han transcurrido seis años. La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas -SRVR- ha adelantado dos rondas de priorización y se han abierto once macro casos. En la primera ronda abrió siete macro casos: Caso 01, “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y delitos concurrentes cometidos por las FARC-EP”; Caso 02, “Situación territorial de Barbaças, Ricaurte y Tumaco (Nariño)”; Caso 03, “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”; Caso 04, “Situación territorial de la región del Urabá”; Caso 05, “Situación territorial del Cauca y Valle del Cauca”; Caso 06, “Victimización de la Unión Patriótica”; y, Caso 07, “Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado”.

Luego, en el 2022 se anunciaron tres nuevos macro casos tras una segunda ronda priorización: el Caso 08, “Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado”; el Caso 09, “Crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en el marco del conflicto armado colombiano”; y el Caso 10, “Crímenes no amniables cometidos por las extintas FARC-EP en el marco del conflicto armado colombiano”. Ya en el 2023, se anunció un último macro caso: el Caso 11, “Violencia sexual, reproductiva y otras asociadas con la sexualidad de las víctimas en la JEP”. En ninguno de estos se han proferido decisiones dirigidas a la determinación de los máximos responsables, y en el último no ha habido avance hasta la fecha.



La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) ha proferido diez autos de determinación de hechos y conductas en los casos 01, 02, 03 y 04;<sup>81</sup> ha producido las Resoluciones de Conclusiones No. 1 y No.3 en el caso 03, por las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la fuerza pública contra civiles en los subcasos Norte de Santander y costa Caribe;<sup>82</sup> y la Resolución de Conclusiones No. 2<sup>83</sup> en el caso 01, por hechos relacionados con los secuestros cometidos por el Secretariado de las FARC-EP. En estas decisiones la Jurisdicción analizó el re-

.....

- 81- En estas decisiones, la SRVR ha identificado a los máximos responsables y quienes tuvieron participación determinante en los hechos investigados para atribuirles responsabilidad por la comisión de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el conflicto armado interno. Ver respectivamente, Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 19 de 2021 del 26 de enero de 2021, Auto No. 1 de 2023 del 4 de julio de 2023 y Auto No. 8 de 2023 del 19 de diciembre de 2023; para más información revisar: Edición especial del Observatorio sobre la JEP en relación con el Auto 019 de 2021 (Determinación de los hechos y conductas del Caso No. 01 y atribución de responsabilidad a los integrantes del Secretariado de las FARC-EP) Boletín 31 , Boletín 32, Boletín 33 y Boletín 34 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas; Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 3 de 2023 del 5 de julio de 2023; Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 125 de 2021 del 2 de julio de 2021, Auto No. 128 de 2021 del 7 de julio de 2021, Auto Sub D-Subcaso Casanare -055 de 2022 del 14 de julio de 2022, Auto Sub D-Subcaso Antioquia -062 de 2023 del 30 de agosto de 2023 y Auto Sub D-Subcaso Huila -081 de 2023 del 20 de noviembre de 2023; y Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 1 de 2023 del 1 de febrero de 2023.
- 82- Para más información revisar: Boletín 66 y Boletín 67 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas.
- 83- Para más información revisar: Boletín 65 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas.

conocimiento de verdad y responsabilidad de los comparecientes, así como los proyectos de sanciones propuestos, y las remitió a la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz para que profiera las primeras sentencias.

Los miembros del secretariado de las FARC-EP han manifestado su inconformidad con las actuaciones y decisiones de la JEP. Desde su perspectiva, la Jurisdicción ha restringido la obtención de amnistías de los comparecientes ex integrantes de este grupo armado e incumplido el Acuerdo de Paz, procesando a más personas de las inicialmente pensadas y distribuyendo los crímenes por los que se les procesan en más de una resolución de conclusiones, lo que afecta su seguridad jurídica y su debido proceso. Si bien es cierto que hay demoras preocupantes en la definición de la situación jurídica de los comparecientes, y que la Jurisdicción debe resolver la situación de cada uno de ellos en procura de garantizar sus derechos al debido proceso y el principio de seguridad jurídica, también es cierto que algunas de estas demoras se deben a la necesidad de garantizar la participación amplia de las víctimas. El resto de los reproches no tiene asidero ni desde el punto de vista jurídico ni desde el contenido del Acuerdo de 2016.

Por otra parte, la JEP indiscutiblemente ha proferido decisiones importantes para la construcción de una paz estable y duradera y para los derechos de las víctimas. En el último año, en el Auto No. 3 de 2023, la SRVR logró la identificación de los hechos y las conductas desplegadas por los máximos responsables de las FARC- EP en Tumaco, Barbacoas y Ricaurte, y reconoció el exterminio que han padecido los pueblos étnicos que habitan ese territorio, luego de un amplio estudio de campo e historiográfico sobre el conflicto armado en la región del pacífico nariñense.

Sumado a esto, el 14 de julio de 2023, proferió el Auto OPV 305 en el que publicó su decisión de priorizar la fase nacional en el Caso 03, y dirigió la investigación a verificar si los patrones macro criminales, identificados en



los sub-casos territoriales, se repiten en otros territorios no priorizados y responden a factores comunes de alcance nacional. Esto debería permitir determinar quiénes fueron los más altos responsables por los mal llamados “falsos positivos” dentro de la estructura de las Fuerzas militares colombianas.

Por otra parte, y pese a que la primera Resolución de conclusiones de la Jurisdicción fue proferida el 20 de octubre de 2022, el Tribunal para la Paz aún no ha emitido ninguna sentencia. La Jurisdicción debe avanzar con mayor celeridad en la conclusión de la etapa de investigación de todos los macro-casos y la definición de la situación jurídica de sus comparecientes, dadas las limitaciones temporales de su funcionamiento. Las sentencias deberán ser proferidas en el menor tiempo posible y las sanciones que se impongan a los comparecientes que reconocieron su responsabilidad deberán garantizar la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para superar la situación de exclusión social provocada por la victimización.

En ese sentido, preocupa la falta de participación efectiva de las víctimas en la construcción de las sanciones propias que la JEP impondrá a los comparecientes, las cuales deben incluir el componente restaurativo y reparador. A pesar de que las víctimas han presentado observaciones a las propuestas de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador/Reparador (TOAR) formuladas por los comparecientes, su punto de vista no ha sido suficientemente tenido en cuenta. En el mismo sentido, los trabajos, obras o actividades con contenido reparador- restaurador (TOAR) anticipados, se están aplicando sin haber sido consultados con las víctimas, y la Jurisdicción y el Gobierno han creado un Sistema Restaurativo para organizar la aplicación y monitoreo de las sanciones propias sin contar con la participación de aquellas; lo cual genera el riesgo de que las sanciones que se impongan no logren su objetivo de ser reparadoras y restauradoras.

También se identifican dos desafíos adicionales: uno relacionado con la dificultad para obtener aportes nuevos y reales a la verdad por parte de los comparecientes que hacen parte de la Fuerza pública o los terceros, quienes se están limitando a reconocer lo informado por las víctimas o a repetir lo ya dicho en la justicia ordinaria; y un segundo, que tiene que ver con el destino de aquellos casos que no involucren a máximos responsables o partícipes determinantes, o que no sean priorizados o seleccionados por la SRVR.

Como medida para promover la celeridad, el 14 de diciembre de 2023, el Órgano de Gobierno de la JEP profirió el Acuerdo AOG No. 040 de 2023 con el que creó el equipo itinerante de magistradas(os) auxiliares. La Jurisdicción tendrá más profesionales del derecho para adelantar labores de impulso judicial, prestar la asistencia técnica especializada necesaria para tomar decisiones de alto impacto jurisdiccional, y apoyar la labor de los magistrados y magistradas titulares en la terminación de los trámites a su cargo. Así, se esperan avances en todos los macro-casos en corto tiempo próximo, así como la adopción de las esperadas sentencias.

En cuarto y último lugar, de todas las víctimas del conflicto armado (en Colombia a febrero de 2024 se han identificado 9.659.204 víctimas del conflicto armado incluidas en el Registro Único de Víctimas) (Unidad para las Víctimas, 2024, febrero). 1.573.096 personas han sido indemnizadas, de las cuales 859.416 son mujeres, es decir el 55%, y 712.275 son hombres (Unidad para las Víctimas, 2024, julio). Esto evidencia un aumento en la inversión de recursos destinados para la reparación individual de víctimas y las indemnizaciones administrativas, como se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026 (Ibid), en un claro ejemplo de la articulación entre la UARIV, la Sociedad de Activos Especiales -SAE- y el Consorcio Fondo de Víctimas.

Sin embargo, según la Fundación Ideas para la Paz -FIP-, si el Gobierno Nacional mantie-



ne el ritmo de indemnización de los últimos diez años, tardará aproximadamente sesenta años en reparar al total de víctimas registradas (Fundación ideas para la Paz, 2023, 25 de septiembre). Por ello, es necesario un mayor aumento en el presupuesto para reparación administrativa que permita dar un cumplimiento total en un plazo más corto.

De igual manera, sobre las medidas de no repetición, el Gobierno Nacional no ha puesto en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, el cual tiene como objetivo la implementación de estrategias y acciones relacionadas con la rehabilitación psicosocial, la reconstrucción del tejido social, la no repetición y la construcción de la paz. Desde el 2018, el Ministerio de Salud publicó un borrador de la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición (Ibid), pero este no se ha concretado en un acto administrativo.

Así las cosas, el SIVJR ha mostrado avances significativos, pero también enfrenta grandes desafíos. La CEV y la UBPD han realizado importantes esfuerzos en garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, y junto a la JEP se ha trabajado en el esclarecimiento de estos crímenes. Sin embargo, a pesar de los progresos, el Sistema enfrenta importantes retos en materia de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, en materia de garantía de la participación efectiva de las víctimas en escenarios como la búsqueda de las personas desaparecidas, los procedimientos propios de la Jurisdicción o la construcción de las sanciones propias, y en materia de lucha contra los límites temporales para cumplir con sus mandatos. Además, una reparación integral y la implementación de medidas para la no repetición como las que plantean varias recomendaciones de la CEV, son cruciales para lograr una paz duradera.

## Referencias

- Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad. (2023, julio). “Primer Informe. ¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?” <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2023-09/Primer%20Informe%20Por%20que%CC%81%20las%20recomendaciones%20son%20una%20apuesta%20de%20pai%CC%81s.pdf>
- Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad. (2024, junio). “Segundo Informe sobre el Proceso de Implementación de las Recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Junio de 2022 - marzo de 2024.” <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2024-07/SEGUNDO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%20-%20CSM.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos 53er período de sesiones. (2023, 17 de julio). “Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”. <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/53/22&Lang=S>
- Consejo de Derechos Humanos. (20 de marzo de 2024). “Informe de la Experta Internacional en Derechos Humanos, Antonia Urrejola. Asistencia técnica y fomento de la capacidad en Colombia. A/HRC/55/18”. [https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/03/A\\_HRC\\_55\\_18\\_Advance-UneditedVersion-2\\_240326\\_091139.pdf](https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/03/A_HRC_55_18_Advance-UneditedVersion-2_240326_091139.pdf)
- Fundación ideas para la Paz (2023, 25 de septiembre). “¿Hacia dónde va el Acuerdo de



Paz?” <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-acuerdo-de-paz-2023-ejecutivo-intro.pdf>

Unidad para las Víctimas. (2024, febrero). Datos para la Paz. Boletín #12, corte febrero de 2024. [https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin\\_Datos\\_para\\_la\\_Paz\\_Marzo.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin_Datos_para_la_Paz_Marzo.pdf)

[gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin\\_Datos\\_para\\_la\\_Paz\\_Marzo.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin_Datos_para_la_Paz_Marzo.pdf)

Unidad para las Víctimas. (2024, julio). Datos para la Paz. Boletín #16, corte julio de 2024. [https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP\\_N16.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_N16.pdf)







A detailed black and white illustration of a landscape. In the foreground, there are rolling hills with sparse vegetation and a winding road. A large, curved structure, possibly a bridge or a large-scale architectural element, dominates the middle ground, extending from the bottom left towards the center. The background shows more hills and a hazy sky. The overall style is that of a technical or architectural drawing.

# CONCLUSIONES



# UN INFORME REVELADOR PERO OPTIMISTA A PESAR DE TODO

**A**l comenzar este Informe se aludió a la tensión existente entre el giro de las propuestas políticas de protección y defensa de los Derechos Humanos que ha impulsado el gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez; y lo contradictorio de la dramática situación de estos derechos en el país. Lo cual ha hecho inevitable un cierto eclecticismo en algunos de los reportes aquí incluidos, que resultan más bien aparentes, porque se trata de una forma inevitable de expresión de una realidad nacional compleja y al mismo tiempo intrincada, en la cual se combinan aspectos profundos de las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales que de por sí han sido violatorias de esos derechos, y determinan desde el trasfondo una etapa como la del segundo año de gobierno, aquí puesta en la mira de diversos reportes sectoriales sobre dicha situación.

Como se habrá podido ver en este Informe, el anhelo histórico del movimiento de defensa y promoción de los Derechos Humanos ha visto fructificar sus propuestas en el centro de un Plan de Desarrollo como el actual, y durante el segundo año sus realizaciones, sus obstáculos y limitaciones se convierten inevitablemente en un referente central del balance de la situación de los mismos, ahora en el centro del debate de las políticas de reforma de las políticas relacionadas con los DESC, así esté

siendo enturbiado por una cerrada oposición política y social, con narrativas cruzadas y mediáticas que se hacen eco o no están interesadas en superar el peso de los problemas de la democracia y de lo público en el mundo, acrecentado por problemas locales que se refieren en este Informe.

Todo ello genera una suerte de balance incierto, de modo especial por la continuidad de las violaciones a la vida, cuyas confusas autorías no permiten esclarecer del todo las responsabilidades públicas y privadas en las acciones de violencia, acrecentadas por la crisis de unos organismos de control politizados por los gobiernos anteriores, y cuyas misiones fueron deliberadamente transformadas hacia la complicidad con las violencias y la corrupción dominantes durante las últimas décadas.

Lo cual pesa como una rueda de molino en las aguas encontradas de los esfuerzos de cambio, que además de la política de seguridad en el país configurada desde una concepción de seguridad humana, se han centrado en la formulación de la política de paz total, más allá de sus enormes limitaciones; y en la recomposición de las políticas de protección de los derechos colectivos a la salud, la educación y la seguridad social, que sin embargo se han revelado relativamente impotentes hasta la fecha para desatar el nudo estructural del dominio de los partidos tradicionales, de los gremios



y de los grandes grupos económicos, apretado por los manejos por parte de las grandes agencias financieras de los recursos que son la condición de posibilidad de la protección real de esos derechos fundamentales, amenazados y violados históricamente hasta el presente a pesar de dichos esfuerzos, junto con el derecho al trabajo, como se sabe desconfigurado en el mundo entero por la superación del modelo productivo fordista, y la flexibilización y privatización de los mercados laborales.

A lo anterior se suman los profundos descentramientos de las narrativas y los imaginarios de emancipación política, transformación económica e inclusión social, y de defensa de los derechos humanos, desorientados y vulnerados de forma reiterada a través de las manipulaciones de los grandes medios de comunicación, como promotores sistemáticos de falsas oposiciones políticas y éticas que por principio ocultan los antagonismos efectivos, y dificultan la lucha por la verdad y el derecho a la información y la comunicación pública, dentro de las reconfiguraciones del régimen político mundial y especialmente del país.

En medio de tal situación, los gremios económicos y los partidos dominantes se alternan o confluyen con sus maniobras distractoras o mentirosas, y arrastran a sectores de opinión hasta la confusión, coadyuvando fragmentaciones y posturas escépticas en la izquierda actual mundial y nacional, cuyas inercias se conjugan con la confusión que genera el acceso a espacios de aparente poder institucional, o con las distancias de quienes porfían con sus proyectos de guerra en medio del caos mundial, en el cual las confrontaciones bélicas son el pan de cada día, a pesar de que resultan funcionales a los designios de acumulación por despojo del gran capital en el mundo.

Por lo mismo, se conjugan logros y se imponen limitaciones en algunos de los empeños gubernamentales que aquí se registran, y se revelan algunas ausencias en este Informe, tales como los referidos a la necesaria dimensión cultural de las transformaciones que se

buscan y anhelan en el país, sustentados respectivamente en necesarios reordenamientos territoriales y mentales alrededor del cambio, dentro de la actual y forzada reinvencción de la guerra fría, con la paradójica ausencia real, o cuando menos la crisis, del polo socialista como horizonte de sentido de las luchas sociales y políticas. Nada menos que el caldo de cultivo “ideal” del reino de los fantasmas de que hablaban los fundadores de la crítica al capitalismo; o las nuevas vueltas de tuerca del oprobio nacional, como lo analiza el Padre Javier Giraldo en su texto de presentación.

Tal vez a causa de complejidades como esas, y ante dichas ausencias y limitaciones señaladas en los reportes sectoriales y de modo especial implicadas en las recomendaciones de este Informe, se relieván algunas de las paradojas de la actual situación de los derechos humanos en el país, empezando por las desiguales posturas de las potencias emancipadoras propias de los movimientos sociales frente a ese panorama, tema ubicado además aquí a manera de epílogo o colofón.

Un aspecto relevante, sin embargo, es el hecho de que el Informe gana una gran consistencia por la priorización de los reportes con que empieza, referidos a la lucha contra la pobreza, de notorios avances durante el segundo año de gobierno, y a las aspiraciones estratégicas del Plan de Desarrollo, configurado más en la lógica de una plataforma de protección y defensa de los derechos humanos, antes que en la del desarrollo como tal, eje de los Planes de los gobiernos anteriores desde que este instrumento de planeación se instituyó hace más de medio siglo.

Por y a pesar de todo ello, la sumatoria de todos los componentes de este Informe ofrece, en todo caso, una mirada reveladora sobre el conjunto sobre las problemáticas del régimen político, del Estado en su conjunto y de cada una de las ramas del poder público en su relación con las respectivas responsabilidades en torno a las violaciones a los derechos humanos.



Y ello se expresa incluso más allá de otra ausencia: la del análisis del contexto político, económico y social mundial sobre la situación de los derechos humanos en la apertura del período analizado (2022-2023), sin el cual un necesario balance de la necesaria combinación de políticas y acciones públicas de defensa, promoción y protección de los derechos humanos, y el tema de la progresividad, queda implícito en muchos de los textos, obligados a atender la información básica sobre las violaciones, y a levantar al mismo tiempo aproximaciones tentativas en medio de las tensiones entre transformación e inclusión social, y entre procesos políticos y culturales de cambio. Lo cual impone un cierto tono en ocasiones periodístico más que analítico, que en todo caso evidencia esas grandes paradojas, expresadas en términos recurrentes como “avances, pero no tanto”, “logros represados”, aplazamientos, obstáculos y limitaciones de las acciones del gobierno.

Formas narrativas que remiten a la conjugación de estructuras históricas y factores de dominación, con dispositivos de poder del Estado y de la sociedad, en la cual se destacan las manipulaciones mediáticas y los nuevos ciclos de violencia que se configuraron en este año pasado por iniciativas de la extrema derecha y del centro político, de los grandes gremios económicos y medios de comunicación, que no sólo descalifican y estigmatizan las fuerzas y los esfuerzos del cambio, sino el cambio mismo en medio de búsquedas de cooptación de sectores medios de la población con base en el tema de la “seguridad”, y en las supuestas virtudes del modelo de desarrollo extractivista y financiero en torno a las “oportunidades” dentro de un patrón de acumulación distante de los retos estratégicos que se ha propuesto el gobierno del cambio, cuyas políticas buscan atender dichos factores estructurales del desconocimiento y violación de los derechos humanos, y de los límites ambientales mismos del modo de producción dominante.

Esa contradicción profunda entre las políticas actuales y el peso estructural e histórico

de un sistema político y económico al cual le es consustancial la violación de los derechos fundamentales, no sólo explican la crítica situación del derecho a la vida y a la paz, sino la hondura de los dilemas que se le imponen a los defensores y a los luchadores sociales y políticos por una sociedad distinta, que deben al mismo tiempo develar y debelar un modo de producción capitalista salvaje, la sociedad de consumo, su cultura dominante y sus alienaciones, las manipulaciones mediáticas dominantes, la crisis de la democracia en el mundo, los problemas de la sociedad del riesgo, y la recreación sistemática de los fantasmas del régimen político, dentro de narrativas sesgadas sobre el comunismo, el terrorismo, el populismo, el miedo al pueblo, el odio a la pobreza, y la mala conciencia dominante, que se suman a los prejuicios del neoliberalismo, y se anudan en una realidad intrincada además de compleja, en la cual la globalización ha pasado a otra etapa en el país más allá de las presencias glocalizadas de actores del despojo y la violencia, y se ha imbricado con el funcionamiento del Estado y la economía del país.

Pero todo eso acontece dentro de una transparencia inevitable si se piensa en las potencias de las redes sociales de comunicación, en las cuales todo se sabe y sucede a la vista pública. Empezando por los alcances de la verdad, tan luchada por los movimientos sociales y de los derechos humanos, y al mismo tiempo tan temida por los grupos dominantes responsables de la violencia, el despojo y las violaciones masivas a los derechos humanos; y el hecho de que cada vez son más evidentes las distintas responsabilidades en torno a dichos derechos por parte de cada una de las tres ramas del Estado, y de los grupos sociales y políticos del establecimiento colombiano (gremios, partidos, bancadas, organismos de control, Cortes, y hasta el mundo pervertido de algunas Ongs impostadas por la derecha y algunos actores armados o aferradas a sus agendas ya rutinarias después de décadas de trabajo y lucha).



Un aspecto relevante de esto último, es el comportamiento sistemático y adverso al cambio social y a la protección de los derechos humanos incluso en condiciones de emergencia como las que se presentaron durante el año 2023, por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que revela una evidente politización y ha generado una excepción en el Informe como tal, en tanto incluye un artículo con elementos de análisis al respecto que no ha hecho parte de Informes anteriores, los cuales aplicaron el criterio general de respetar la independencia de los jueces en sus decisiones; pero que aquí se ha asumido y ponderado respecto de dichas actuaciones, al considerar *la función judicial en el ejercicio sistemático de poder dentro del régimen político*.

Y allí, en el conjunto de factores de la coyuntura política y social de dicho año, está quizás el sentido profundo de este informe, revelador de esas honduras, pero optimista a pesar de todo, recreador de la esperanza en ese tránsito nacional, el cual por lo menos se ha producido dentro del hecho histórico de que las agendas de las políticas públicas

del país, por primera vez en la historia, son propuestas e impuestas en el debate político nacional en torno a los derechos humanos, e impulsadas por una izquierda en proceso de renovación y de notables relevos generacionales.

Hasta el punto de que se están reactualizando de nuevas maneras los viejos debates sobre las disyuntivas entre reforma y revolución, dando otra vuelta de tuerca histórica al dilema de la radicalidad de la política de cambio, esta vez volcada sobre las luchas ciudadanas y las abiertas lucha sociales, ambientales y culturales, resolviendo históricamente el sentido profundo de la formación del espíritu insurgente de mediados del siglo pasado, ahora enfrentado ya no a las formas de lucha, sino al sentido profundo de la crítica social, política y cultural, que se concreta en la reivindicación de la paz como un derecho cuyo reconocimiento efectivo resulta central en los anhelos de transformación del régimen político y del modo de producción dominantes, hacia la realización plena de los derechos humanos.





# A MANERA DE COLOFÓN





# LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LOS DERECHOS HUMANOS

**E**l desarrollo y la emergencia histórica de los derechos humanos se han dado en los contextos de las luchas de los movimientos sociales contra las relaciones y estructuras de poder; estas luchas históricas han producido el reconocimiento y la institucionalización de diversos tipos de derechos, civiles, políticos, económicos, culturales y sociales, y han proporcionado un mecanismo y un discurso articulado y movilizado por diferentes actores colectivos en búsqueda de diversas reivindicaciones e interpretaciones de estos derechos.

Los movimientos sociales tienen un importante espacio en la sociedad y en la vida política; son de manera más precisa la representatividad del poder en colectivo que se presenta como un “bien” o un valor en sí. En este sentido la Corte Constitucional en su reciente decisión/sentencia que declara el Estado de Cosas Inconstitucional sobre población líder y defensora de derechos humanos, resaltó que el papel que cumplen las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos en un sistema democrático es fundamental para la profundización de la participación, la eliminación efectiva de las formas de vulneración a derechos humanos y la creación de espacios de diálogo.<sup>84</sup> En este sentido, los movimien-

84- Corte Constitucional. SU-546 de 2023. Justamente la primera sección de esta decisión se denomina “La protección de la población defensora de derechos humanos es un imperativo del Estado social y democrático de derecho”

tos sociales han utilizado diversas estrategias como forma de reclamación, presión frente a los actores más poderosos de la política, y cohesión para que los derechos humanos se ubiquen en un plano político estratégico.

Ahora bien, en el actual contexto de empobrecimiento y de crecimiento de las desigualdades, ha aumentado la falta de garantías para el cumplimiento de los derechos humanos, razón por la cual, en el marco de los procesos de transición y consolidación democrática, las organizaciones sociales han puesto los derechos humanos en el centro las agendas como mecanismo aprendido y regularizado para la acción política, que va más allá del solo deseo de respeto y garantía de derechos reconocidos.

En este sentido es importante resaltar el papel histórico que han jugado los movimientos sociales en el país durante este periodo, generando y presionando los cambios sociales y políticos que hoy podemos identificar como hitos de avances en la agenda social, tales como la participación y la consolidación de temas claves en derechos humanos y en recuperación de derechos como bienes públicos mediante el Plan Nacional de Desarrollo, los esfuerzos por mantener una agenda de paz, el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, la consolidación de comunidades energéticas, la apuesta por una agenda medio ambiental y de transición energética, la reforma pensional como un logro sin precedentes, la cual tiene un gran impacto en la reducción de las desigualdades y la pobreza, la formulación de una política pública de



garantías y lo que ha representado en términos de participación los espacios consultivos ciudadanos y los avances en la relación entre empresas y derechos humanos insistiendo en la necesidad de un tratado vinculante. Estos son algunos temas a resaltar de avance en este periodo en el que los movimientos sociales sin duda son los protagonistas en una acción decidida por poner los temas en la agenda pública y por defenderlos.

Ahora bien, en términos generales es un avance que el ejercicio de la protesta y movilización no se reprima en este gobierno, lo cual materializa un derecho humano, pero también con esta se ha abierto la posibilidad de múltiples escenarios de participación con la sociedad civil, lo que ha llevado a explorar otras vías para la resolución de conflictos a partir del dialogo social y el ejercicio de la democracia.

El resultado de avance producto de estas acciones decididas por parte de los movimientos sociales es lo que se espera lograr en el actual contexto de cambio; sin embargo, no todo se ha logrado y no todo ha tenido los resultados esperados, y en esta línea y desde una perspectiva crítica también hay que reconocer que para hacer exigible muchos de los temas que por décadas han hecho parte de la agenda de derechos humanos, los movimientos sociales han tenido que asumir una posición de autonomía e independencia frente a varias de las decisiones del gobierno que no satisfacen las aspiraciones de cambio.

En esta lectura no podemos perder de vista que las organizaciones defensoras de derechos humanos y diversos movimientos sociales también han percibido en el periodo más reciente, algunos estancamientos y pocos avances en la agenda de cambio para la garantía de los derechos humanos y de bienes públicos en el país, pues iniciativas como la ley de protesta que se aplazó para la próxima legislatura, así haya habido acuerdo sobre ponencia unificada, el poco avance en la Paz Total, los hundimientos de la reforma

la salud y educación, y del apartado de derechos colectivos de la reforma laboral, el poco avance en materia de acueductos comunitarios y de presupuesto para la reparación de las víctimas y sus organizaciones, entre otras, genera la necesidad de rediseñar estrategias de intervención por parte de los movimientos sociales.

Es así como éstos, aún en el gobierno actual, han decidido combinar estrategias que van desde el dialogo, la participación y la incidencia, sin abandonar la movilización para exigir el cumplimiento del cambio. Situación que no presenta contradicción, pues el actual gobierno ha llamado a la movilización cada vez que necesita del apoyo popular para gobernar, lo que hace aún más legítimo el uso de esta forma de lucha, también orientada a exigir el cumplimiento de derechos y garantías.

Si bien se reconocen avances, un número importante de organizaciones de la sociedad civil hoy evalúan el escenario de presionar los cambios que aún no se han dado, mediante las acciones de denuncia y la movilización para el cumplimiento de la agenda histórica de los movimientos sociales.

En este escenario los derechos humanos se convierten en un terreno en disputa para los movimientos sociales, tanto en su interior como en su exterior, al cuestionar y desafiar las percepciones dominantes sobre tales derechos, pero también al visibilizar las tensiones relativas a la clase social, la etnicidad, el género, la nacionalidad, entre otras reivindicaciones identitarias que dan enfoque y trazan el horizonte para su defensa.

Así las cosas, se hace indispensable que la sociedad articule esfuerzos para que desde el Estado se fortalezcan las organizaciones sociales, respetando sus intereses y su autonomía como parte de un sistema en el que las personas organizadas construyen colectivamente una visión de país, y con base en ésta sus formas de movilización, de organización, de control político, de incidencia y participa-



ción, acciones fundamentales para el cumplimiento y garantía de los derechos humanos.

En este escenario la apuesta es por la convergencia entre distintas organizaciones sociales que permita visibilizar las agendas de incidencia en políticas públicas, exigiendo con autonomía el cumplimiento de los estándares y recomendaciones en la agenda de derechos humanos; una exigencia orientada a la articulación y movilización de las mayorías nacionales a favor de las transformaciones sociales, la construcción de la paz,

la justicia social, ambiental y la consolidación de la democracia.

Los movimientos sociales son los agentes de cambio en las sociedades y el actor clave para movilizar la agenda social que históricamente ha sido relegada por las prioridades políticas y económicas de los gobiernos de turno. En este sentido, la sociedad organizada es llamada a pronunciarse sobre las violaciones de derechos humanos en Colombia, así como a contribuir desde su experiencia en su protección y promoción.







# RECOMENDACIONES



# ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO FORMULADAS POR LA SOCIEDAD CIVIL EN EL INFORME “LABERINTOS DEL CAMBIO”

**E**n la primera entrega del informe “Laberintos del Cambio” se presentaron una serie de recomendaciones por parte de la sociedad civil, con el fin de lograr que las actuaciones del Estado estuvieran encaminadas hacia la protección y garantía de los derechos humanos. En total se formularon 81 recomendaciones dirigidas al gobierno nacional, al Congreso de la República, a los organismos de investigación y control, al Ministerio público, y a los movimientos sociales.

Con el fin de hacerle seguimiento a tales llamados durante el segundo año de gobierno, el total de 81 recomendaciones fueron divididas en tres categorías: i.) Paz, con un total de 25 recomendaciones; ii.) Democracia, con un total de 25 recomendaciones; y iii.) Derechos Humanos con un total de 31 recomendaciones. Así mismo, para cada categoría se asignaron subcategorías derivadas de algunos temas específicos.

A su vez, cada recomendación fue clasificada según su nivel de cumplimiento en tres grados: bajo, medio y alto. Dicho análisis se llevó a cabo a través del seguimiento con fuentes de información oficiales, prensa e informes de sociedad civil, que dan cuenta de los adelantos por parte del Estado en cada una de las temáticas mencionadas, durante el periodo de análisis, desde el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre del mismo año.

A continuación, se expondrá de manera sintética los hallazgos en el cumplimiento de dichas recomendaciones. En la versión electrónica del Informe citado, se pueden ver los detalles de las mismas.

## Recomendaciones relacionadas con Paz

Las 25 recomendaciones dirigidas a la garantía de la paz como un derecho humano se enfocan en los desafíos y retos del Estado colombiano dentro de la puesta en marcha de las iniciativas que atacan las causas del conflicto en el país. Por tal motivo, bajo esta categoría fue posible observar dos subcategorías de recomendaciones, a saber: 1.) Acuerdo de Paz; y 2.) Paz Total.

Sobre la primera de ellas, se identificaron doce recomendaciones dirigidas a la necesidad de cumplir con el Acuerdo de Paz de 2016 firmado entre las FARC y el gobierno nacional, y desglosadas en llamados hacia la implementación de la reforma rural integral, el derecho a la alimentación, el cumplimiento de las disposiciones con enfoque de género, el capítulo étnico, la adopción de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y con ello el desmonte de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo,





la lucha contra la impunidad en materia de crímenes cometidos contra firmantes de paz y personas defensoras de derechos humanos, así como la actualización del Plan Marco de Implementación.

Bajo esta categoría, todas las recomendaciones se encuentran en un estado de cumplimiento medio. A pesar de que se han reportado avances, todavía persisten preocupaciones y desafíos significativos en temas como la reforma rural integral con la titulación colectiva, la implementación de los PDET, el progreso del capítulo étnico, y el poco avance significativo de las disposiciones de género del Acuerdo. Así mismo, resulta preocupante la poca información sobre acciones específicas de las recomendaciones, como la actualización del Plan Marco de Implementación, los avances sobre la implementación de lo sugerido por la Comisión de la Verdad respecto del Congreso, e incluso el cuestionable concepto utilizado por la Fiscalía General de la Nación, sobre el estado de “esclarecimiento” de los crímenes cometidos en contra de las personas defensoras de derechos humanos.

Es importante señalar que, frente a la recomendación sobre la aprobación urgente de la política pública y el plan de acción para el desmantelamiento de estructuras y conductas responsables del asesinato de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y firmantes de paz, a diciembre de 2023 no se había avanzado. No obstante, el 24 de mayo de 2024 se expidió el Decreto 0665 en el que se adopta oficialmente la política pública y el plan de acción.

La subcategoría de *Paz Total* comprende un total de trece recomendaciones encaminadas a que la política actual del gobierno adelantara acercamientos con los diferentes grupos armados y organizaciones criminales en el país, en la perspectiva de su cumplimiento de los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esta política ha puesto sobre la mesa la posibilidad de ceses bilaterales al fuego, solicitud insistente de las

comunidades. Sin embargo, dificultades como la falta de protocolos o mecanismos de verificación adecuados, así como los incumplimientos por parte de los actores ilegales, han llevado a que, la fecha, sólo con el ELN y el Estado Mayor Central (EMC) estén vigentes estos ceses al fuego (El espectador, 2023, 28 de diciembre).

Bajo esta subcategoría, solo cinco recomendaciones presentan un avance medio de implementación, sobre todo aquellas que hacen un llamado en la articulación entre políticas, como la de desmantelamiento, o la puesta en marcha de diversas acciones para llevar a cabo una nueva política de drogas en Colombia, así como las acciones desarrolladas para garantizar la labor de defensa de los derechos humanos.

No obstante, la mayoría de las recomendaciones se encuentran en un estado de bajo cumplimiento. Los llamados para la exigencia del cese al fuego, fin de las hostilidades y no reclutamiento de niños y niñas, así como las dinámicas pedagógicas en territorios sobre el cese al fuego, la participación de las víctimas en estrategias fuertes y duraderas de investigaciones sobre máximos responsables, así como la claridad de los derechos de las víctimas en tales negociaciones, no han evidenciado avances satisfactorios. Continúan presentándose altas cifras de masacres, desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades a causa de la violencia perpetrada por actores armados partes de la política de Paz Total.

Como consecuencia, es posible mencionar que las recomendaciones sobre paz se encuentran en un estado medio-bajo. Aunque las medidas de política pública presentan avances, no es posible observar estas recomendaciones hacia un nivel medio-alto, mientras continúe la disputa por diversos territorios y/o economías ilegales, la continuidad de los enfrentamientos armados entre los grupos ilegales que no han pactado ceses al fuego entre ellos, y los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz.



## Recomendaciones relacionadas con Democracia

Las 25 recomendaciones relacionadas con la democracia se encuentran dirigidas a las acciones necesarias para el control del poder público, la participación ciudadana y la transparencia en el Estado. Al respecto, las subcategorías identificadas de las recomendaciones son: 1.) Seguridad Humana; 2.) Participación Ciudadana; y 3.) Transparencia.

Frente a la subcategoría de *Seguridad Humana*, se identificaron cuatro recomendaciones, dirigidas a la reforma de los cuerpos armados del Estado, la necesidad de comprender la Policía como una institución de carácter civil para la protección de la vida, la necesidad de generar espacios de discusión sobre la desmilitarización, y el impacto armado provocado por las fuerzas estatales.

Dentro de esta subcategoría, solamente están en un estado medio de cumplimiento las recomendaciones relacionadas con las acciones para concretar la visión de seguridad humana en escenarios de diálogo, así como la discusión pública de una reforma a la Fuerza Pública. Mientras que se encuentran en estado bajo las recomendaciones relacionadas con la reforma a la policía y el desmonte de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO).

La subcategoría de *Participación Ciudadana* tiene un total de ocho recomendaciones, las cuales incluyen la planeación y presupuestación, la veeduría y control social, el control político, la protesta social, el fortalecimiento de los movimientos sociales, la protección de la libertad de expresión y de prensa, y el flujo de información veraz.

Sobre esta subcategoría, cinco recomendaciones se encuentran en un estado medio de cumplimiento. Al respecto, se ha solicitado avanzar en la generación de garantías para el derecho a la información, la participación de medios de comunicación comunitarios, el

ejercicio de veeduría y control social y mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado. También se hace un llamado para fomentar la participación ciudadana en procesos de control y vigilancia adelantados por la Procuraduría. Aunque se identificaron avances, como es la inclusión del artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo que establece un esquema de participación en la contratación estatal, así como componentes de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en instituciones como el Congreso de la República, todavía faltan acciones más contundentes en materia de fortalecimiento de la sociedad civil en esta materia.

Por otra parte, preocupa que no haya avances en tres recomendaciones específicas sobre el relacionamiento y alianza con movimientos sociales en la implementación de reformas, así como el fomento de consultas populares, referendos y otros mecanismos de participación directa.

Respecto a la subcategoría de *Transparencia* se identificaron trece recomendaciones, de las cuales una tiene un nivel alto de implementación, tres se encuentran en un nivel medio y nueve en un nivel bajo. Esta subcategoría contiene recomendaciones relacionadas con la lucha contra la corrupción a través de herramientas como el acceso público y eficaz a la información de contratación pública, el fortalecimiento de las veedurías sociales, la necesidad de iniciativas legislativas y de gestión pública en cumplimiento al Referendo contra la corrupción, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, y llevar a cabo auditorías en las entidades públicas. Así mismo, se hace un llamado para la transparencia sobre nombramientos de expertos internacionales ante instancias como Naciones Unidas o el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos, con el fin de tener claridad sobre el procedimiento de postulación y respaldo del gobierno a candidatos.

Es importante señalar que recomendaciones como las relacionadas con iniciativas



legislativas y de gestión pública para implementar el estatuto anticorrupción, no presenta avances. Igualmente, la existencia de un control político objetivo sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a cargo del Congreso. Preocupa además que acciones como la promoción de transparencia en procesos de contratación pública no tiene información clara y entendible al público en general.

Así, las recomendaciones sobre Democracia se encuentran en un estado bajo en su mayoría, lo cual preocupa que llamados relacionados con principios como la transparencia y la ética, presente dificultades en la puesta en marcha de acciones contundentes para el desarrollo de un Estado social de derecho.

## Recomendaciones relacionadas con Derechos Humanos

Bajo la categoría de derechos humanos fue posible identificar un total de 31 recomendaciones, las cuales se enfocan en las acciones necesarias para que se garanticen los derechos humanos, se reduzcan las desigualdades y se genere un espacio propicio para su defensa. En consecuencia, se identificaron cuatro subcategorías: 1.) Protección de personas defensoras de DDHH; 2.) Reducción de desigualdades; 3.) Reformas; y 4.) Política pública ambiental.

La primera subcategoría relacionada con *Protección de personas defensoras de derechos humanos* se identificaron ocho recomendaciones, las cuales hacen un llamado para que se adelanten medidas como la Política Integral de Garantías para personas defensoras, la implementación del Plan de Emergencia así como el fortalecimiento del Proceso Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, el reconocimiento de la sistematicidad de la violencia en contra de las personas defensoras, hacer mayor seguimiento a las recomendaciones de alertas tempranas de la

Defensoría del Pueblo, así como garantizar la participación de la sociedad civil en la construcción de dichas alertas.

Al respecto, se identificaron cuatro recomendaciones en un estado de cumplimiento bajo. Durante el 2023 el Plan de Emergencia no presentó avances importantes en su implementación. Por el contrario, los esfuerzos se concentraron únicamente en la puesta en marcha de 202 Puestos de Mando Unificados por la Vida, dejando el resto de las medidas sin avance ni reporte de las mismas.

Igualmente, el Proceso Nacional de Garantías permaneció paralizado. Tras intentos por reactivar la Mesa Nacional, en septiembre de 2023, los funcionarios de alto nivel no asistieron al espacio convocado. El 17 de julio de 2024 se instaló con éxito la primera sesión de la Mesa Nacional de Garantías (MNG) en este Gobierno, luego de cuatro años sin sesionar. Igualmente, no hay avances reportados sobre la construcción de alertas tempranas con participación de la sociedad civil en el marco de la labor de la Defensoría del Pueblo, así como la existencia de medidas de fortalecimiento de los equipos de alertas tempranas en los territorios.

Las cuatro recomendaciones que tienen un estado medio de cumplimiento se relacionan con la concertación de una Política Pública Integral de Garantías para personas defensoras de derechos humanos, la cual durante el 2023 presentó avances en la concertación del documento base de la política que fue presentado por las plataformas de derechos humanos durante el 2022. Sin embargo, de trece espacios territoriales de concertación, solo se llevaron a cabo cuatro durante el 2023, presentándose una parálisis de este proceso por razones internas del Ministerio del Interior acerca de la logística y la ejecución de los recursos. Hasta junio y julio de 2024, se reactivó el proceso de consulta con cinco talleres regionales en Nororiente, Antioquia y Eje Cafetero, Suroccidente, Quibdó, centro y Amazonía. Hasta la fecha, se está a la espera



del semanario nacional para presentar el documento final a los delegados/as de cada uno de los espacios regionales de concertación. Igualmente, se han llevado a cabo acciones de implementación del Decreto 660 de 2018 que establece el Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas sociales, el cual muestra avances significativos en el reconocimiento del carácter sistemático de la violencia contra defensores de derechos humanos.

La subcategoría sobre *Reducción de desigualdades* presenta un total de once recomendaciones, entre las cuales algunas sobre la utilización del máximo de recursos disponibles para garantizar los derechos, la revisión presupuestal para la superación de brechas socioeconómicas o fortalecimiento real de sectores, la existencia de mecanismos de prevención de violencias basadas en género, y la existencia de políticas públicas de promoción de los derechos de mujeres, personas LGBTQ+ y jóvenes.

Bajo esta subcategoría solo una recomendación se encuentra en un nivel alto de cumplimiento y es la relacionada con el apoyo a programas de reparación para víctimas de conflicto armado asegurando su participación activa en los procesos de justicia transicional. Al respecto, fue posible identificar que para el 2023 se aprobó un presupuesto de más de 4.4 billones de pesos para la Unidad para las Víctimas en la vigencia de 2024, de los cuales 3.4 billones se dirigen a reparación.

Por otra parte, seis recomendaciones se encuentran en un estado medio de implementación: son las relacionadas con la toma de decisiones políticas y administrativas de inversión social para la garantía de los derechos, la implementación de políticas públicas dirigidas a promover derechos de mujeres, personas LGBTQ+ y jóvenes, sobre todo en cuanto los avances reportados en la construcción del Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad con base en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Uni-

das, la aprobación del proyecto de inversión para la implementación de la Política Exterior Feminista, la creación del programa nacional “Jóvenes en Paz”, y la incorporación del plan de acción de la política pública LGBTQ+ en los instrumentos de gestión territorial.

Así mismo, se han llevado a cabo acciones para atacar el hambre en corto plazo, como son el programa de Hambre Cero y la puesta en marcha de la estrategia “Canastas Populares” en el departamento del Cauca, que puede servir como ejemplo para otros departamentos. Igualmente, se llevaron a cabo avances legislativos con la radicación del proyecto de ley 128 de 2023 para la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresivo del Derecho Humanos a la Alimentación.

Finalmente, cuatro recomendaciones se encuentran en un nivel bajo de cumplimiento, relacionadas con el funcionamiento del Ministerio de la Igualdad y sus viceministerios. La ejecución de los recursos no llegó ni al 1% entrado el 2024 y se presentaron cifras sobre una baja contratación de personal (El Tiempo, 2024, 15 de abril). Igualmente, con la necesidad de impulsar un mecanismo articulador para la prevención de violencia basada en género, así como acciones para abordar las violencias por prejuicio y las fundadas en la orientación sexual. No obstante, sobre estas medidas no existen más cosas que llamamientos y debates por parte de las instituciones.

Bajo la subcategoría sobre *Reformas* fue posible identificar seis recomendaciones, de las cuales cuatro se encuentran en un estado medio de cumplimiento y dos en un estado bajo. Estas recomendaciones hacen referencia a todo el paquete de iniciativas legislativas que el gobierno de Gustavo Petro ha impulsado para avanzar en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como la necesidad de implementar reformas al sistema de justicia.

Dado que el desarrollo de esta categoría se encuentra a lo largo del texto, solo se señalará que las recomendaciones relacionadas



con una reforma electoral y una reforma al sistema de justicia, no presenta avances significativos.

La última subcategoría es la relacionada con *Política Pública ambiental*, cuyos llamados van dirigidos exclusivamente al gobierno nacional. De seis recomendaciones, una se encuentra en un nivel bajo de implementación, cuatro en un nivel medio y una en un nivel alto.

Al respecto, solo es posible hablar de la ratificación del Acuerdo de Escazú como una de las recomendaciones cumplida de manera satisfactoria. Mientras que el llamado para actualizar el ordenamiento ambiental del país, no tiene avance alguno.

Las recomendaciones en un estado medio de cumplimiento son las dirigidas a la participación de comunidades en medidas relacionadas con el cambio climático, la reglamentación del Acuerdo de Escazú, y dar trámite a las tensiones vigentes de la toma de decisiones ambientales, a través del Sistema Nacional de Diálogo para la Transformación de los Conflictos Socio-ambientales -SNDTCS-.

Así, en su mayoría, las recomendaciones bajo la categoría de Derechos Humanos se encuentran en un nivel medio de cumplimiento. Preocupa que las orientadas a la protección de personas defensoras presenten bajos avances, así como las relacionadas con las reducciones de desigualdades, ambos asuntos transversales de la agenda del gobierno actual.

La sociedad civil colombiana ha hecho un esfuerzo por formular 81 recomendaciones tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad civil. De tales recomendaciones, 34 se encuentran en un nivel bajo de cumplimiento y tan solo tres en un nivel alto de cumplimiento. Si bien, la mayoría se encuentra en un nivel medio, preocupa que, en un gobierno

abierto a la protección de los derechos humanos, a mitad de su periodo, el cambio resulte ser todavía una hazaña en la puesta en marcha eficiente y eficaz de las políticas y apuestas predicadas.

Para revisar el detalle de cada una de las recomendaciones, las puedes consultar en este enlace:



## Referencias

- El Espectador (2023, 28 de diciembre). “Cese al fuego, instalación de diálogos y otros momentos clave de la Paz Total en 2023”. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-momentos-clave-de-la-politica-de-gustavo-petro-entre-ceses-al-fuego-negociaciones-y-acuerdo-de-paz/>
- El Tiempo. (2024, 15 de abril). “El panorama de baja contratación en el Ministerio de la Igualdad: apenas el 17 %. 15 de abril de 2024”. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/el-panorama-de-baja-contratacion-en-el-ministerio-de-la-igualdad-apenas-el-17-3334016>



# NUEVAS RECOMENDACIONES

## 1. Al Gobierno Nacional

**1.1. Reestructurar la política de Paz Total.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, debe insistir y orientar esfuerzos para lograr un Acuerdo Nacional en torno a la paz como Política de Estado, derecho y deber ciudadano. Avanzar en ese propósito implica: i) armonizar la implementación del Acuerdo Final de Paz con otros procesos de diálogo, en perspectiva de cumplir el Plan Nacional de Desarrollo y procurar la justicia económica, social y ambiental en los territorios; ii) garantizar dinámicas estables de participación y legitimación de las organizaciones de la sociedad civil en todos los escenarios; iii) articular la política de paz con otras políticas como las de Seguridad, Garantías para población líder y defensora de derechos humanos, y desmantelamiento de estructuras criminales; iv) insistir en los espacios de negociación política y socio-jurídica con todos los actores armados y trabajar con el Congreso de la República por un marco jurídico adecuado para materializar los acuerdos que se alcancen; v) acordar ceses multilaterales del fuego que garanticen los derechos de la naturaleza, las personas defensoras y las comunidades, así como detener el reclutamiento de menores y la trata de personas; vi) Promover y hacer efectivo el Servicio Social para la Paz en todas sus modalidades y regiones, urbanas y rurales e; vii) Implementar una estrategia de comunicación y pedagogía que garantice el compromiso de la función pública con la Paz y una apropiación ciudadana en su defensa.

La sostenibilidad de este proceso, reside en parte, en la fuerza de la participación y go-

bernanza que se otorgue a los territorios para la posibilidad de construir proyectos de desarrollo incluyentes, justos y en armonía con la naturaleza.

**1.2. Avanzar de manera efectiva en una reforma integral del sector seguridad** que garantice el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV, así como la implementación de órdenes judiciales internacionales relacionadas con actividades de inteligencia y contrainteligencia, y la inclusión de acciones afirmativas de género. Además, es crucial limitar y distinguir adecuadamente las funciones militares de las policiales, asegurando que la actuación de la Fuerza Pública se alinee con los principios de respeto a los derechos humanos y la protección de la población civil, y se fortalezcan los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para garantizar la transparencia y la confianza de la ciudadanía en estas Instituciones.

**1.3. Implementar la política de drogas y cultivos de uso ilícito** de manera articulada con las acciones en materia de seguridad. Esto implica limitar estrictamente los mecanismos de erradicación forzada que adelanta la Fuerza Pública, priorizando de manera efectiva los mecanismos de sustitución voluntaria de economías ilícitas. Para lograrlo, es fundamental aumentar sustancialmente los niveles de cobertura y calidad de los programas de sustitución, ampliando la población beneficiaria. Además, se debe trabajar en la disminución de los índices de criminalización y sanción al consumo, y en el fortalecimiento de la cober-



tura y calidad de los programas de atención terapéutica a los consumidores.

**1.4.** Instamos al Gobierno Nacional a **asumir con celeridad un plan de trabajo para la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad** (CEV), garantizando mantener los avances logrados, incorporar los restantes en la Plan Nacional de Desarrollo, y promover acciones con las otras fuerzas del Estado y la sociedad civil para que todo ello se asuma como un compromiso del pueblo colombiano para superar el conflicto armado.

**1.5. Continuar con la reestructuración del SISBEN, el sistema nacional de estratificación socioeconómica y el sistema nacional de transferencias** avanzando hacia la disminución de las brechas socio económicas y de la desigualdad, mejorando el uso, eficacia y transparencia de los recursos públicos.

**1.6. Continuar con la reactivación del Proceso Nacional de Garantías,** garantizando las condiciones para su permanencia en el tiempo, la efectividad en el cumplimiento de sus objetivos, y el funcionamiento y presencia de todas las entidades del Gobierno y del Estado, estableciendo rutas de acción interna y articulación interinstitucional.

**1.7. Rediseñar de manera profunda e integral el funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección,** con el fin de superar las problemáticas en torno a las falencias del modelo de protección individual, la excesiva corrupción administrativa interna, la cooptación por parte de organizaciones criminales, las limitaciones frente a los riesgos de la seguridad de comunidades y territorios, y la necesidad de incorporar de manera estructurada el enfoque de género y derechos de las mujeres, así como depurar la planta de personal y de contratistas formados bajo la doctrina de seguridad nacional.

**1.8. Incorporar de manera estructural y transversal la agenda de igualdad en todas las instancias de toma de decisiones,** desde lo directivo hasta lo técnico y político, con un enfoque en la paridad cualificada a todos los niveles. Esto

implica no solo promover políticas públicas y acciones afirmativas que protejan los derechos de las mujeres y la población LGBTIQ+, sino también garantizar la sostenibilidad y continuidad de las instituciones, tanto nacionales como territoriales, dedicadas a la igualdad.

**1.9. Integrar el enfoque de justicia ambiental de manera transversal en todas las políticas públicas** a nivel local, regional y nacional. Conservar y revitalizar los ecosistemas biodiversos y reducir el calentamiento global requiere un cumplimiento fiel del ordenamiento territorial alrededor del agua, según lo mandado por el PND. Además, es esencial impulsar una reforma agraria basada en principios agroecológicos, y profundizar la transición energética justa y soberana.

**1.10. Revisar y ajustar los proyectos económicos y de seguridad** que afectan negativamente la biodiversidad y los compromisos climáticos, como los planes mineros a gran escala en Jericó y Mocoa, así como el trazado previsto para las Islas Gorgona. Estos proyectos deben alinearse con los principios de “paz con la naturaleza” y “COP con la gente”, garantizando que las decisiones económicas no comprometan la conservación de ecosistemas claves, ni los compromisos asumidos en las conferencias internacionales sobre biodiversidad y cambio climático.

**1.11. El Ministerio de Igualdad y Equidad debe fortalecer sus capacidades operativas y de ejecución presupuestal para garantizar la implementación efectiva de las políticas de igualdad y equidad.** En particular, se recomienda la priorización del nombramiento del Viceministerio de Diversidades, y que desarrolle un plan de acción concreto para la implementación de la Política Pública Nacional LGBTIQ+ y todas las demás que estén pendientes, garantizando responder a las necesidades reales de las comunidades. Además, el Viceministerio de las Mujeres debe reforzar su capacidad técnica, financiera y de autonomía para enfrentar de manera eficaz las violencias de género, manteniendo un diálogo continuo con las organizaciones de mujeres y feministas.



## 2. Al Congreso de la República

**2.1.** Dar trámite, sin dilaciones innecesarias e injustificadas, a una **reforma del sistema de salud y una reforma laboral** garantizando la progresividad el goce efectivo de los derechos a la salud, al trabajo y a la asociación del conjunto de la población colombiana, con acciones en clave con la agenda de igualdad propuesta por el Gobierno Nacional.

**2.2.** Dar trámite de manera urgente y sin dilaciones injustificadas a un **marco normativo de sujeción o sometimiento** que promueva de manera eficaz la desmovilización individual y colectiva de organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo las denominadas sucesoras del paramilitarismo. Es esencial definir tratamientos específicos que no impliquen un reconocimiento político, garantizando de manera efectiva los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para este efecto se deberán tener en cuenta las propuestas y recomendaciones de Instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

**2.3.** Apoyar y realizar control político a las iniciativas de **diálogo y construcción de paz** en el marco de sus obligaciones constitucionales y legales, contribuyendo a la convivencia pacífica a través de un lenguaje garantista y propositivo en lo que respecta a las rutas de salida al conflicto armado interno colombiano. Esto no conlleva una restricción a los derechos de oposición política, pero sí un llamado a la moderación en el ejercicio de la independencia y autonomía, en observancia del principio de colaboración armónica.

**2.4.** Aumentar el nivel de fundamentación y disposición al debate en las sesiones legislativas, fomentando un análisis profundo y responsable de las iniciativas presentadas. Asimismo, se hace un llamado a reducir el ausentismo en el Congreso, garantizando la participación activa de los congresistas en todas las deliberaciones y votaciones, como un compromiso con el fortalecimiento de la

democracia y el respeto a la función pública. Este esfuerzo debe incluir la promoción de un debate informado y constructivo, que permita avanzar en la formulación de leyes que respondan a las necesidades del país.

## 3. A la Fiscalía General de la Nación

**3.1.** Rediseñar de manera integral las **estrategias de investigación** sobre crímenes contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, con el fin de que se adelanten de forma idónea, integral, con celeridad y eficaz, identificando responsables más allá de la ejecución material e indagando determinadores, coautores, cómplices y beneficiarios de orden político y financiero.

**3.2.** Adelantar, bajo los términos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-546 de 2023, un riguroso análisis integral de **su sistema de trabajo** que permita identificar y remediar los obstáculos materiales, normativos, logísticos, presupuestales y de recursos humanos, que ralentizan las investigaciones y propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias condenatorias contra todos los responsables. Dentro de este proceso, es indispensable un rediseño de los indicadores de gestión y de resultado, en el sentido de ampliar las labores de la entidad más allá de la investigación, y promover el impulso de juicios completos a los responsables y asegurar condenas efectivas.

**3.3.** Hacer un **balance de aplicación de la Ley 1908 de 2018**, para reconocer la sobre-imputación a jóvenes que ejercieron su derecho a protestar durante el estallido social de 2021, y la falta de incentivos jurídicos para el sometimiento de grupos armados organizados. Esto, con el fin de propiciar una discusión pública en torno a la necesidad de reformar la política criminal sobre delitos cometidos en contextos de protesta social, así como de establecer un marco jurídico claro para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales, que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas.





3.4. Crear e implementar, de manera participativa e integral, estrategias de atención e investigación focalizadas sobre violencias basadas en género, lo cual incluye el abordaje diferenciado de delitos como el feminicidio, las violencias sexuales, la violencia intrafamiliar y demás delitos cometidos en razón del género. Esto conlleva el fortalecimiento de las bases de datos institucionales que faciliten el acceso a información desagregada, la creación de unidades especializadas en estos delitos, la capacitación y sensibilización de los funcionarios de policía judicial en torno a estos delitos.

- Agregar Directiva de la Fiscalía. (¿?)

#### 4. A la Procuraduría General de la Nación

**4.1.** Dar cumplimiento efectivo a las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a las funciones disciplinarias de destitución e inhabilitación sobre servidores públicos elegidos popularmente. Esto implica evaluar detalladamente sus competencias, abstenerse al máximo de imponer suspensiones provisionales sobre estos funcionarios, y tener la suficiente apertura para una discusión pública y profunda sobre sus competencias constitucionales.

**4.2.** Desarrollar efectivamente sus funciones preventivas y disciplinarias sobre las personas que ejercen la función pública señalados de tener relacionamientos con organizaciones criminales, en especial grupos paramilitares, en el marco de la política de desmantelamiento. Esto implica diseñar e implementar una estrategia de vigilancia e investigación integral de la responsabilidad por omisión, así como de identificación de sectores de riesgo históricamente asociados al paramilitarismo, como unidades de la Fuerza Pública con presencia en zonas de influencia de estas estructuras criminales, el funcionamiento de frentes de seguridad, empresas de vigilancia y seguridad privada, redes de cooperantes y demás figuras de participación de civiles en tareas de seguridad.

#### 5. A la Defensoría del Pueblo

**5.1.** Fortalecer de manera integral el **Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida**, que facilite una identificación oportuna de los riesgos sobre la población civil y articule realmente las capacidades de la Fuerza Pública.

**5.2.** Ampliar y fortalecer el acompañamiento a las víctimas del conflicto armado, de violencia sociopolítica y de la criminalidad del Estado, propiciando su reconocimiento como tal en las distintas instancias administrativas y judiciales, y promoviendo la garantía de sus derechos tanto a través de acciones humanitarias como de acciones judiciales que permitan la exigibilidad de sus derechos fundamentales. Es imperativo que esta entidad diseñe una estrategia integral de atención permanente en el tiempo y con suficientes capacidades presupuestales y de personal.

**5.3.** Fortalecer la Defensoría Delegada para Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado interno y la Defensoría Delegada para Derechos de la Población en Movilidad Humana, dotándolas de mayores recursos financieros, técnicos y humanos, con el fin de garantizar una atención efectiva a las víctimas del conflicto armado, la violencia sociopolítica y la migración forzada. Este fortalecimiento debe priorizar el acceso a la justicia, la reparación integral y la protección de los derechos humanos en el marco de la movilidad humana, tanto a nivel regional como nacional.

**5.4.** Crear y fortalecer una estrategia para la protección de Defensores Ambientales, con un enfoque preventivo y de reacción rápida frente a los riesgos que enfrentan. Esto incluye establecer protocolos específicos de protección para quienes denuncian daños al ambiente, así como acciones articuladas con otras entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil para asegurar su integridad física y el respeto a sus derechos en territorios afectados por conflictos ambientales.



# SIGLAS

<b>ACADESAN.</b>	Consejo Comunitario general del río San Juan.
<b>ACIN.</b>	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca.
<b>AFP.</b>	Antiguas FARC.
<b>AGC.</b>	Autodefensas Gaitanistas de Colombia, o Clan del Golfo.
<b>AGIAMONDO.</b>	Iglesia Católica Alemana para la Cooperación al Desarrollo
<b>AIT.</b>	Alerta Temprana de Inminencia.
<b>BES.</b>	Boletín Epidemiológico Semanal.
<b>CCEEU.</b>	Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos
<b>CEV.</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, o Comisión de la Verdad.
<b>CGR.</b>	Contraloría General de la República.
<b>CNOA.</b>	Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas.
<b>CRIC.</b>	Consejo regional Indígena del Cauca.
<b>CEPAL.</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<b>CEPALSTAT.</b>	Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la CEPAL.
<b>CNP.</b>	Comité Nacional de Participación.
<b>CICR.</b>	Comité internacional de la Cruz Roja.
<b>CIPRUNNA.</b>	Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.
<b>COCOCAUCA.</b>	Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro de la Costa Pacífica del Cauca.
<b>CNA.</b>	Coordinador Nacional Agrario
<b>CONPES.</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CRPC.</b>	Coordinación Regional del Pacífico.
<b>CSM.</b>	Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones Establecidas en el Informe Final (de la CEV).



<b>CSPP.</b>	Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.
<b>CV.</b>	Comisión de la Verdad.
<b>DANE.</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNT.</b>	Desnutrición.
<b>DESC/DHESC/DESCA.</b>	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.
<b>DDHH.</b>	Derechos Humanos.
<b>DIH.</b>	Derecho Internacional humanitario.
<b>DPS.</b>	Departamento de Prosperidad Social.
<b>DNP.</b>	Departamento Nacional de Planeación.
<b>ELN.</b>	Ejército de Liberación Nacional.
<b>EMC.</b>	Estado Mayor Central.
<b>EPC.</b>	Encuesta de Percepción Ciudadana.
<b>EDA.</b>	Enfermedad diarreica aguda.
<b>EPS.</b>	Empresa Prestadora de Servicios de Salud
<b>ESMAD.</b>	Escuadrón Móvil Antidisturbios.
<b>ECl.</b>	Estado de Cosas Inconstitucional.
<b>FARC.</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
<b>FARC-EP.</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo.
<b>FECODE.</b>	Federación Colombiana de Educadores.
<b>FNCER.</b>	Fuentes no convencionales de energías renovables.
<b>FIP.</b>	fundación Ideas para la Paz.
<b>GANE.</b>	Grupo Armado no Estatal.
<b>GAOS.</b>	Grupos Armados Organizados.
<b>GEIH.</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares.
<b>GIFMM VBG.</b>	Grupo Inter-agencial sobre Flujos Migratorios Mixtos, subsector Violencia Basada en Género.
<b>ICBF.</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
<b>IEANPE.</b>	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final (de paz).
<b>INL.</b>	International Narcotics and Law Enforcement Affairs.
<b>IPM.</b>	Índice de Pobreza Multidimensional.
<b>IRA.</b>	Infección Respiratoria Aguda.



<b>INFOBAE.</b>	Information Before Anyone Else.
<b>INS.</b>	Instituto Nacional de Salud.
<b>IDEAM.</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
<b>IVA.</b>	Impuesto al Valor Agregado.
<b>JEP.</b>	Jurisdicción Especial de Paz.
<b>LGBTIQ+.</b>	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer.
<b>LIMPAL.</b>	Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad.
<b>MNG.</b>	Mesa Nacional de Garantías.
<b>MAP.</b>	Minas antipersonales.
<b>MUSE.</b>	Municiones sin explotar.
<b>NNA.</b>	Niños, Niñas y Adolescentes.
<b>NNAJ.</b>	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes.
<b>OACNUDH.</b>	Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<b>OCHA.</b>	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
<b>ODS.</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
<b>ONG.</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU.</b>	Organización de Naciones Unidas.
<b>OLADE.</b>	Organización Latinoamericana de Energía.
<b>PCDHDD.</b>	Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
<b>PDET.</b>	Plan de Desarrollo Territorial
<b>PIGMLD.</b>	Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.
<b>PTOC.</b>	Plan de Trabajos y Obras Complementario.
<b>PIAD.</b>	Plan Integral de Atención al Darién.
<b>PIGMLD.</b>	Política pública de garantías para la labor de defensa de los DDHH.
<b>PGN.</b>	Presupuesto General de la Nación.
<b>PND.</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD.</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PUEAA.</b>	Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua.
<b>PNIS.</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
<b>RUV.</b>	Registro Único de Víctimas.
<b>SIADDHH.</b>	Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de DDHH en



	Colombia.
<b>PIAD.</b>	Programa de Informatización para el Alto Desempeño.
<b>PME.</b>	Pobreza Monetaria Extrema
<b>PM.</b>	Pobreza Monetaria.
<b>RCN.</b>	Radio Cadena Nacional.
<b>SAE.</b>	Sociedad de Activos Especiales.
<b>SARLAFT.</b>	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo.
<b>SisPT.</b>	Sistema de Planeación Territorial.
<b>SISBEN.</b>	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.
<b>SIIPO.</b>	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto.
<b>SIVJR.</b>	Sistema Integral para la Paz.
<b>SIAP.</b>	Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social.
<b>SRVR.</b>	Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (de la JEP).
<b>TECAM.</b>	Territorios Campesinos Agroalimentarios.
<b>TOAR.</b>	Trabajos, obras o actividades con contenido reparador- restaurador (de la JEP)
<b>UEI.</b>	Unidad Especial de Investigación de Migración Colombia.
<b>UARIV.</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.
<b>UBPD.</b>	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
<b>UNDMO.</b>	Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden.
<b>UNICEF.</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
<b>UPME.</b>	Unidad de Planeación Minero Energética.
<b>UNP.</b>	Unidad Nacional de Protección.
<b>VBG.</b>	Violencia basada en Género.





coordinación  
colombiana  
europea  
estados unidos



**LA ALIANZA**  
Organizaciones sociales y civiles por una cooperación  
para la paz y la democracia en Colombia



PLATAFORMA COLOMBIANA DE  
**DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**



Financia:  
**misereor**  
TEJIENDO UN MUNDO JUSTO

  
**AGIAMONDO**

**Ziviler Friedensdienst**  
Servicio Civil para la Paz  
**Construyendo Futuro**