Naciones Unidas A/HRC/59/64

Asamblea General

Distr. general
2 de junio de 2025

Original: español

Consejo de Derechos Humanos
59º período de sesiones
16 de junio a 11 de julio de 2025
Temas 2 y 10 de la agenda
Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

Asistencia técnica y fomento de la capacidad

Asistencia técnica y fomento de la capacidad en Colombia

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

Resumen

En el presente informe se describe la asistencia técnica y el fomento de la capacidad que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia ha brindado a las autoridades nacionales y locales y otros actores pertinentes en virtud de las resoluciones 53/22 y 56/14 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe se hace énfasis en el apoyo técnico a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

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

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con las resoluciones 53/22 y 56/14 del Consejo de Derechos Humanos sobre el 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 (Comisión de la Verdad).

2. En esas resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que ofreciera e intensificara la asistencia técnica y el fomento de la capacidad a las autoridades nacionales y locales y a otros actores pertinentes para ayudar a Colombia a implementar las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad. Asimismo, solicitó que se dedicase especial atención a las víctimas y se aplicase una perspectiva de género que tuviera en cuenta los orígenes étnicos y sus diferentes necesidades en las esferas de la investigación de violaciones y abusos de los derechos humanos, infracciones del derecho internacional humanitario y corrupción, derechos humanos y reforma del sector de la seguridad, protección de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, así como que se definiera y elaborara una política pública para una cultura de paz. Por otra parte, invitó al ACNUDH a que acompañase la implementación de las recomendaciones formuladas por la experta internacional en derechos humanos en su informe[1].

3. La asistencia técnica brindada por el ACNUDH ha tenido un impacto significativo y tiene el potencial de desarrollarse más. Sin embargo, desde julio de 2023, la situación de liquidez del presupuesto ordinario de la Secretaría de las Naciones Unidas ha afectado de manera directa la capacidad del ACNUDH para brindar toda la asistencia técnica contemplada en las cuatro áreas identificadas en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, en particular en materia de investigaciones de violaciones y abusos de derechos humanos, y corrupción, y en la definición y elaboración de una política pública para una cultura de paz.

4. Además, en 2025, se han registrado la finalización y/o significativa reducción de contribuciones financieras de larga data de algunos donantes que apoyan el trabajo del ACNUDH en Colombia. Actualmente, el ACNUDH se encuentra en un proceso de revisión de su estrategia, estructura y organización, con el fin de maximizar su eficiencia e impacto con los recursos disponibles. Sin embargo, la situación financiera actual dificultará la ejecución de las actividades encomendadas por el Consejo de Derechos Humanos al ACNUDH y podría resultar en la reducción de la asistencia técnica que ofrece en general.

II. Asistencia técnica del ACNUDH

A. Recomendaciones de la Comisión de la Verdad

5. Durante 2024, el Gobierno continuó avanzando en la estrategia para la implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad liderada por la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el Comité de Seguimiento y Monitoreo, para impulsar el cumplimiento de 104 recomendaciones priorizadas.

6. El Gobierno avanzó en la formulación de 186 indicadores para el seguimiento del progreso en la implementación de 70 de las 104 recomendaciones priorizadas, lo que constituye un avance significativo para la consolidación de la estrategia de cumplimiento de las recomendaciones.

7. El ACNUDH diseñó e implementó una metodología de análisis de correspondencia que se aplicó a las 104 recomendaciones, identificando su relación con ámbitos específicos de los derechos humanos. Estas recomendaciones incorporan transformaciones orientadas a

[1] A/HRC/55/18.

abordar problemas estructurales que permiten fortalecer la protección de estos derechos. De manera general, su contenido está dirigido a garantizar derechos como la igualdad y no discriminación, la propiedad, la participación y una vida digna, entre otros, así como el derecho a la paz.

8. El ACNUDH brindó asistencia técnica a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, al Comité de Monitoreo y Seguimiento de las Recomendaciones y al Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante el análisis de la relación que existe entre las recomendaciones como medios para profundizar en la garantía de derechos. La asistencia técnica promovió la incorporación del enfoque de derechos humanos en el proceso de formulación de los indicadores para medir el avance en el cumplimiento de las recomendaciones.

9. En 2024, el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad publicó su tercer informe en el que examinó la implementación de 20 recomendaciones relacionadas con el derecho a la paz, a la luz de los escenarios de diálogo enmarcados en los esfuerzos de la política de paz total.

10. El Comité destacó los esfuerzos del Gobierno por avanzar en los procesos de negociación con grupos armados no estatales. No obstante, expresó preocupaciones relacionadas con los desafíos en materia de implementación del Acuerdo de Paz, la limitada participación ciudadana en los procesos de diálogo y la falta de incorporación de los enfoques diferenciales[2].

11. El ACNUDH continuó brindando asistencia técnica al Comité de Seguimiento y Monitoreo, lo que contribuyó a la estrategia de difusión de su mandato y sus informes a través de un encuentro regional y de una campaña conjunta de difusión pública de las 220 recomendaciones de la Comisión de la Verdad, que fue lanzada en abril de 2025. Igualmente apoyó el fortalecimiento de las estrategias institucionales, la interlocución con instituciones y la sociedad civil y la incorporación del enfoque de derechos humanos en el diseño de su sistema de seguimiento y monitoreo.

12. En diciembre de 2024, el ACNUDH brindó asistencia técnica y auspició el diálogo territorial para que se diera a conocer el contenido del tercer informe del Comité de Seguimiento y Monitoreo, se hicieran propuestas al respecto y se abordaran sus hallazgos, en Cúcuta (Norte de Santander). En dicho diálogo participaron más de 40 personas, incluidas autoridades regionales, organizaciones de la sociedad civil conformados por campesinos, población LGBTIQ+, mujeres indígenas y afrocolombianas y jóvenes.

13. El ACNUDH proporcionó asesoramiento técnico al Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Centro Nacional de Memoria Histórica y al Comité de Seguimiento y Monitoreo para impulsar la implementación de recomendaciones relacionadas con archivos de derechos humanos, el reconocimiento de las víctimas y el acceso a la justicia.

14. El ACNUDH reconoce el compromiso del Gobierno para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. No obstante, considera fundamental redoblar los esfuerzos para su implementación integral, como parte de una medida estratégica para la transformación y la no repetición.

15. El ACNUDH considera que el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad está relacionado de manera intrínseca con la implementación integral del Acuerdo de Paz y con la consolidación de las garantías de no repetición. Por ello, destaca la necesidad de reforzar las acciones para acelerar su cumplimiento, incluidos los ajustes institucionales necesarios que permitan concentrar los esfuerzos de implementación. Al respecto, la experta internacional en derechos humanos, nombrada en virtud de la resolución 53/22 del Consejo de Derechos Humanos, recomendó la creación de una instancia del más alto nivel para liderar la implementación del Acuerdo de Paz[3].

[2] Véase https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/_files/ugd/0d373e_eb2c5bb1047a4ca3bbdfeed367fc3ecc.pdf.

[3] A/HRC/55/18, párr. 104.

B. Investigación de violaciones y abusos de derechos humanos, infracciones del derecho internacional humanitario y corrupción

16. El ACNUDH considera que el Estado debe intensificar sus esfuerzos para encarar de forma eficaz la impunidad en casos de graves violaciones y abusos de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, con el fin de garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas y el establecimiento de garantías de no repetición. Estos esfuerzos deben formar parte de una política integral que permita articular e implementar planes y estrategias a largo plazo.

17. La Fiscalía General de la Nación adoptó un plan estratégico para el período comprendido entre 2024 y 2028 que busca garantizar a las personas condiciones adecuadas de acceso a la justicia y responder a los retos de la investigación y judicialización de una criminalidad cada vez más compleja y dinámica, con manifestaciones diversas y particulares en las diferentes regiones de Colombia[4]. El ACNUDH considera que los pilares sobre los que se articula esta estrategia tienen el potencial de responder a los retos históricos y estructurales en la lucha contra la impunidad.

18. El ACNUDH continuó brindando cooperación técnica en el marco de las investigaciones llevadas a cabo por el Estado relacionadas con graves violaciones y abusos de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario ocurridas en el marco del conflicto armado, en particular las que están a cargo de los mecanismos de justicia transicional establecidos en el Acuerdo de Paz, como la Jurisdicción Especial para la Paz y los esfuerzos de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, incluidas las víctimas de desaparición forzada. Asimismo, proporcionó cooperación técnica con relación a casos emblemáticos de violaciones y abusos de derechos humanos ocurridos después de la firma del Acuerdo de Paz, como en casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida por parte de integrantes de la Fuerza Pública, y en casos de homicidios de personas defensoras de los derechos humanos.

19. En julio de 2024, la Fiscalía imputó a 24 militares acusados de las privaciones arbitrarias a la vida de 11 personas, incluida 1 mujer y 1 niño de 16 años, en el operativo militar realizado el 28 de marzo de 2022 en la vereda Alto Remanso (Putumayo). En su imputación, la Fiscalía sostuvo que los miembros del Ejército habrían llevado a cabo un ataque indiscriminado contra alrededor de 50 personas que se encontraban en un bazar. Además, señaló que, entre las 11 personas fallecidas, 8 eran civiles que se encontraban en una situación de indefensión, vulnerando el derecho a la vida e infringiendo principios del derecho internacional humanitario[5].

1. Violaciones y abusos de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario ocurridos en el marco del conflicto armado

20. La Jurisdicción Especial para la Paz ha avanzado en el desarrollo de los 11 casos abiertos, promoviendo la participación de las víctimas e integrando enfoques diferenciales de manera transversal; el ACNUDH considera esencial que se tomen medidas para optimizar su labor de forma que las investigaciones y procesos judiciales puedan ser concluidas antes del fin de mandato de esta jurisdicción[6].

21. El ACNUDH destaca la adopción de medidas cautelares y las decisiones de imputación de la Sala de Reconocimiento. Además, resalta la importancia de que las futuras sentencias integren proyectos restaurativos que guarden proporcionalidad con el daño ocasionado y contribuyan a la reparación integral. El ACNUDH reitera la importancia de que

[4] Véase https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento_Estrategico_2024-2028.pdf.

[5] Véase https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/medida-de-aseguramiento-contra-un-coronel-del-ejercito-nacional-y-23-militares-mas-por-el-homicidio-de-11-personas-en-el-caserio-alto-remanso-putumayo/.

[6] El plazo de funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz es de 15 años. El plazo para culminar investigaciones y la presentación de acusaciones vence en marzo de 2028, con cinco años adicionales para completar los juicios.

las decisiones que impliquen la terminación de procesos penales garanticen un seguimiento riguroso al cumplimiento de los compromisos asumidos por los comparecientes beneficiados.

22. La asistencia técnica brindada por el ACNUDH a la Sala de Reconocimiento de Verdad, a la Sección de Reconocimiento de Verdad, y otras dependencias de la Jurisdicción Especial para la Paz, contribuyó al fortalecimiento de las capacidades analíticas e investigativas de la Jurisdicción para el abordaje e investigación de crímenes internacionales, con base en las normas y los estándares internacionales. Además, contribuyó al fortalecimiento de metodologías para consolidar la participación de las víctimas, la incorporación de enfoques diferenciales de género y étnico de manera interseccional, y la preparación de espacios restaurativos y de audiencias de reconocimiento.

23. En 2024, el ACNUDH continuó brindando, entre otros, asistencia técnica en el marco de la investigación adelantada por la Jurisdicción Especial para la Paz sobre casos de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado (casos conocidos como “falsos positivos”). En particular, apoyó el proceso preparatorio de las víctimas y comparecientes a las audiencias de reconocimiento y espacios restaurativos realizados en Neiva (Huila) y Yopal (Casanare) para fortalecer la participación de las víctimas en dichos procesos. El ACNUDH también brindó acompañamiento en procesos de pedagogía y acreditación en el marco del caso 09 relativo a los Pueblos Indígenas y afrodescendientes.

24. En diciembre de 2024, el ACNUDH promovió un encuentro de articulación y coordinación interjurisdiccional entre autoridades indígenas de los sistemas propios de justicia y sus equipos de representación judicial, con la Jurisdicción Especial para la Paz, para fomentar sinergias y la integración de los sistemas normativos propios en la justicia restaurativa transicional.

25. En noviembre de 2024, el ACNUDH, en coordinación con la Unidad de Investigación y Acusación, organizó un espacio de fortalecimiento sobre metodologías de análisis relacional para tratar crímenes graves, que contó con la participación de 50 funcionarios, incluidos fiscales y equipos de trabajo nacionales y territoriales, que contribuyó a la consolidación de estrategias de investigación. Asimismo, el ACNUDH brindó cooperación técnica frente a la línea de investigación orientada a la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada en el marco de la ruta de ausencia de reconocimiento de responsabilidad, y en la articulación interinstitucional, lo que contribuyó a la entrega digna de cuerpos de víctimas de desaparición forzada, a dignificar su memoria y aliviar el dolor y la incertidumbre de sus familias.

26. La puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la formulación de la política pública integral constituyen un avance decisivo para abordar las causas estructurales de la desaparición en el país. El ACNUDH brindó asistencia técnica al Estado para promover la incorporación de un enfoque basado en derechos humanos, la participación de víctimas, pueblos étnicos, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y organizaciones de la sociedad civil.

2. Protección del espacio cívico y acceso a la justicia

27. El ACNUDH siguió brindando asistencia técnica y participa en la Mesa Interinstitucional Permanente convocada por el Ministerio de Defensa Nacional y de la que forman parte la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Inspección General de la Policía, con el fin de avanzar en las investigaciones de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto de las protestas de 2020 y 2021.

28. La Mesa Interinstitucional Permanente logró actualizar la información sobre 42 casos de muertes en el contexto de las protestas de 2021 en Cauca y Valle del Cauca, en su gran mayoría ocurridas en Cali. La Mesa concluyó que, de las 42 muertes, 19 habrían sido responsabilidad de elementos de la Fuerza Pública y 10 de actores no estatales. En 23 casos aún no se habría logrado individualizar al presunto responsable. En junio de 2024, las instituciones que conforman la Mesa realizaron un encuentro con familiares de la mayoría de las víctimas, algunas pertenecientes al Tribunal Popular de Siloé. Las instituciones presentaron los avances en las investigaciones, respondieron a las inquietudes de los

familiares y se alcanzaron compromisos para agilizar las investigaciones y mantenerlas informadas. El ACNUDH facilitó esta sesión como moderador del encuentro.

29. En 2024, la Mesa también inició esfuerzos para avanzar en las investigaciones penales y disciplinarias en los casos de lesiones oculares ocurridas en las protestas. Se consolidó un universo de 113 casos (100 hombres y 13 mujeres) ocurridos entre 2019 y 2023 a partir de información proporcionada por el ACNUDH, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de víctimas y entidades que conforman la Mesa.

30. El ACNUDH destaca también la creación por parte de la Fiscalía General de la Nación de un grupo de trabajo para tratar las violaciones de los derechos humanos asociadas a la protesta social, el cual adelanta la investigación de 62 noticias criminales que incluyen privaciones arbitrarias de la vida y violaciones del derecho a la seguridad personal registrados en el Paro Nacional de 2021. La Fiscalía priorizó la investigación de 27 casos de privación arbitraria de la vida, documentados por el ACNUDH, en los cuales, el presunto responsable es la Fuerza Pública.

31. En los casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, el ACNUDH brindó cooperación técnica a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.

32. La Fiscalía General de la Nación, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional SU-546/23 de diciembre de 2023, adelantó sesiones con organizaciones de la sociedad civil, con la participación del ACNUDH, con el fin de elaborar un plan de acción para fortalecer su capacidad para investigar los homicidios y ataques en contra de personas defensoras. Los ejes de dicho plan son: a) fomentar la implementación de las Directivas núms. 002/2017 y 0010/2018, que integran los estándares internacionales de derechos humanos en la investigación de homicidios en contra de personas defensoras; b) integrar los enfoques territoriales, diferenciales e interseccionales; c) fortalecer la relación y la confianza con las víctimas y familiares, y d) fomentar las investigaciones de contexto, la asociación de casos y el desmantelamiento de las organizaciones criminales.

33. La futura implementación efectiva del plan de acción, que será integrado dentro de la política nacional de garantías de personas defensoras que será aprobada en el segundo semestre de 2025, tiene el potencial de contribuir a los esfuerzos para reducir los elevados niveles de impunidad frente a la violencia en contra de las personas defensoras. En particular, requerirá un esfuerzo institucional significativo en los territorios más afectados por la violencia, especialmente en lo relativo a la generación de confianza, la comunicación y la atención a las víctimas, así como en la realización de investigaciones de contexto que puedan resultar en el desmantelamiento de las estructuras criminales.

34. El ACNUDH también observó una mayor transparencia y un mejor ejercicio de rendición de cuentas por parte de la Fiscalía en esta materia. En febrero de 2025, la Fiscal General presentó un informe de judicialización de delitos contra personas defensoras. De los 1.372 casos que la institución investigó del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2024, relacionados con 1.381 víctimas, se lograron imputaciones en 527 casos y se obtuvieron sentencias condenatorias en 217 casos. Del total de imputaciones, en 462 casos se vinculó a autores directos y en 82 casos a determinadores de la conducta. En 472 casos se imputó a integrantes de estructuras criminales[7].

C. Reforma del sector de la seguridad

35. El ACNUDH reitera que la implementación integral del Acuerdo de Paz, inclusive en lo que atañe al sector seguridad, permitirá al Estado cumplir de mejor manera sus obligaciones internacionales de derechos humanos[8].

[7] Véase https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/unidad-especial-de-investigacion/.

[8] A/HRC/34/3/Add.3, párrs. 9 y 10; A/HRC/37/3/Add.3, párr. 7; A/HRC/40/3/Add.3, párrs. 3, 4 y 10; A/HRC/43/3/Add.3, párrs. 1 y 5; A/HRC/46/76, párr. 81 a); A/HRC/49/19, párr. 1; y A/HRC/52/25, párr. 16.

36. De conformidad con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad al sector seguridad[9] y con el capítulo sobre garantías de seguridad del Acuerdo de Paz, se definieron cinco líneas estratégicas de asistencia técnica, con enfoques de género y étnico, dirigidas a: a) la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, en la construcción de la 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, su plan de acción, así como su implementación respecto al impacto en el acceso a los derechos humanos y su garantía; b) el Ministerio de Defensa Nacional, en la construcción de la política de seguridad y su implementación, priorizando comunidades afrodescendientes e indígenas en riesgo de extinción; c) la Policía Nacional, en el marco de su proceso de transformación; d) el Ministerio de Defensa Nacional, en el impulso de la implementación de la Directiva núm. 13 de 2019, por la que se establece un mecanismo de interlocución directa entre la Fuerza Pública y el Ministerio de Defensa Nacional con el ACNUDH, y e) la Dirección Nacional de Inteligencia, en la elaboración de su política de derechos humanos, y al Congreso de la República, para construir un proyecto de reforma de la Ley de Inteligencia núm. 1621.

37. El ACNUDH brindó asesoría técnica para preparar la implementación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales que Atentan contra la Construcción de la Paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo[10], incluyendo el diseño de protocolo y la definición de acciones con énfasis territorial, así como la identificación de municipios priorizados.

38. El ACNUDH observó algunos avances en la preparación para la implementación de la política y considera fundamental iniciar la ejecución de esta política en los territorios priorizados cuanto antes. El ACNUDH desarrolló un esquema de monitoreo de la implementación de la política de desmantelamiento, con indicadores de impacto en derechos humanos. Asimismo, llama a mantener y profundizar la participación efectiva de la sociedad civil durante la implementación de la mencionada política pública.

39. El ACNUDH ha brindado asesoría técnica al Ministerio de Defensa Nacional para implementar la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Se establecieron una metodología de monitoreo territorial y un espacio regular de intercambio, identificando cinco puntos de atención: a) concordancia entre la política y su Plan Estratégico Sectorial; b) impacto de los lineamientos desde el nivel nacional hacia los territorios; c) interlocución con las comunidades y coordinación interinstitucional; d) eficacia del intercambio de inteligencia, y e) coordinación con las estrategias locales de seguridad. Como resultado, se incluyó la participación del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia en el referido espacio de intercambio para mejorar la atención de las necesidades identificadas.

40. Con el fin de fortalecer la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, en enero de 2025 se inició un proceso con el Ministerio de Defensa Nacional para armonizar la Política de Seguridad con su Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, presentada en septiembre de 2024 y elaborada con asesoría del ACNUDH. En su construcción participó la Fuerza Pública y contiene una visión dinámica de los derechos humanos que facilita su puesta en práctica.

41. La Policía Nacional avanzó en la revisión de su doctrina educativa y operativa, con la asesoría técnica del ACNUDH. Tras revisar el Proyecto Educativo Institucional y el Tomo de Derechos Humanos, se propusieron más de 700 recomendaciones para incluirles normas y estándares internacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo Técnico Asesor en Derechos Humanos de la Policía y se están incorporando al Tomo de Derechos Humanos. Adicionalmente, el ACNUDH presentó recomendaciones para mejorar la gestión doctrinal, impulsar la participación de la sociedad civil y promover acciones preventivas.

42. Los 15 diálogos regionales entre la Policía Nacional y la sociedad civil dieron como resultaron en 130 acuerdos para fortalecer la confianza mutua y la legitimidad institucional

[9] Recomendaciones 39, 40, 40-1 a 40-8, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48. Disponible en https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/FINAL%20CEV_HALLAZGOS_IMPRESION_2022.pdf.

[10] Adoptada mediante el Decreto núm. 0665 de mayo de 2024.

en los territorios. Además, 45 oficiales (37 hombres y 8 mujeres) que actúan como jueces disciplinarios obtuvieron su especialización académica en derechos humanos. Finalmente, por solicitud del Director General de la Policía, el ACNUDH inició la revisión de los cursos mandatorios y de validación de competencias, para incluir en ellos normas y estándares internacionales de derechos humanos.

43. El ACNUDH brindó asistencia técnica al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional sobre el uso de la fuerza durante protestas. A solicitud del Ministerio de Defensa Nacional, la Oficina facilitó un proceso de diálogo entre la Policía y las organizaciones de la sociedad civil articuladas en torno a la Mesa por la Reforma de la Policía para alcanzar acuerdos sobre una reglamentación en la materia. El primer resultado de este proceso fue la adopción del Decreto Presidencial núm. 1231 de 2024[11], que incorpora los estándares internacionales de derechos humanos sobre el uso de la fuerza.

44. En el marco de la Directiva núm. 13 de 2019 del Ministerio de Defensa Nacional, continúa la mesa de interlocución periódica a nivel nacional para discutir los problemas en materia de derechos humanos identificados por el ACNUDH en la actuación de la Fuerza Pública. Se realizaron cuatro reuniones con el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública con el fin de identificar acciones preventivas. La Oficina registró, entre julio y diciembre de 2024, una disminución del 40 % en el número de alegaciones de presuntas privaciones arbitrarias a la vida[12] cometidas por la Fuerza Pública en comparación con el mismo período de 2023.

45. Para ampliar el alcance de la Directiva núm. 13, se realizarán diez mesas de interlocución a nivel territorial en las divisiones militares del país. La primera se realizó en noviembre de 2024 en la división militar de Sierra Nevada de Santa Marta y los Montes de María. El ACNUDH valora la apertura de la Fuerza Pública para avanzar en estos diálogos nacionales y territoriales.

46. El ACNUDH brindó asesoría técnica al Congreso de la República para redactar el proyecto de reforma a la Ley núm. 1621, de inteligencia y contrainteligencia, que será debatido en 2025. Para ello, se elaboró un documento con siete temas para fortalecer la gestión de inteligencia y asegurar su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

47. De conformidad con el acuerdo de entendimiento suscrito en diciembre de 2024 entre la Oficina y la Dirección Nacional de Inteligencia, el ACNUDH viene brindando asesoría técnica a la Dirección para elaborar una política institucional de derechos humanos y revisar sus manuales de inteligencia, integrando en ellos estándares y buenas prácticas internacionales.

D. Protección de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos

48. Desde junio de 2024 hasta el cierre del presente informe, el ACNUDH recibió 176 alegaciones de homicidio de personas defensoras (152 hombres, 19 mujeres y 5 personas LGBTIQ+). En 68 casos, se verificó el carácter de persona defensora y el hecho de que su homicidio se relacionase con su actividad de defensa; en 61 casos se consideró que no había información concluyente, mientras que 47 casos se encuentran en proceso de verificación.

49. El ACNUDH observa la persistencia de violencia desproporcionada en contra de autoridades indígenas, integrantes de juntas de acción comunal y organizaciones campesinas por parte de actores armados no estatales, que tendría como objetivo debilitar los procesos organizativos y de resistencia en los territorios y controlar economías ilícitas. Los departamentos más afectados en el primer semestre de 2025 fueron Cauca, Norte de Santander, Valle del Cauca y Magdalena.

50. Las órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia SU-546/23 han impulsado una respuesta del Estado frente a la situación de violencia que experimentan las personas

[11] Véase A/HRC/58/24.

[12] Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018).

defensoras. Bajo la coordinación del Ministerio del Interior, las entidades del Estado requeridas por la Corte avanzaron en la construcción de una política nacional de garantías para personas defensoras de derechos humanos.

51. La política nacional de garantías se ha construido de forma participativa con las plataformas de derechos humanos a través de siete foros regionales, el intercambio de documentos y diálogos entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil. El ACNUDH ha brindado asistencia técnica y ha acompañado el proceso de construcción de la política. Particularmente, facilitó y moderó un diálogo político bilateral realizado en marzo de 2025 entre las plataformas y cada una de las instituciones involucradas en la política con el fin de alcanzar los mayores consensos posibles. La Oficina considera que la elaboración e implementación eficaz de dicha política requiere abordar los cinco retos específicos interrelacionados que se mencionan seguidamente.

52. En primer lugar, se debe consolidar un sistema nacional de información sobre agresiones contra personas defensoras, con el objetivo de contar con un índice de focalización de zonas especiales de garantía.

53. En segundo lugar, se debe promover que gobernaciones y alcaldías incluyan en sus planes de desarrollo y presupuesto anual las apropiaciones para la formulación de planes de prevención y protección de las personas defensoras y sus formas organizativas. También es fundamental el fortalecimiento del rol de defensa de los derechos humanos de las personerías en el nivel municipal. El ACNUDH observó que la implementación de la Ley núm. 2422 de 2024 para fortalecer el funcionamiento de las personerías municipales y distritales no ha logrado hasta ahora garantizar que los personeros, sobre todo de los municipios de quinta y sexta categoría[13], puedan desarrollar su importante labor en condiciones dignas y seguras.

54. En tercer lugar, se debe garantizar el funcionamiento sostenible y efectivo de las mesas territoriales de garantías. Pese a los esfuerzos del Ministerio del Interior para activar las 24 mesas territoriales en 2024 y 2025, el funcionamiento de la mayoría de las mesas sigue siendo irregular, los subgrupos de trabajo no logran mantener un ritmo de trabajo eficaz y siguen experimentando retos en cuanto al apoyo político y financiero por parte de las entidades territoriales corresponsables de su funcionamiento.

55. En cuarto lugar, se debe garantizar la plena implementación de las recomendaciones de las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. El ACNUDH reconoce que, desde agosto de 2024, esa institución ha emitido ocho alertas tempranas que abarcan 53 municipios de 11 departamentos. La estrategia de prevención montada sobre el sistema de alertas tempranas requiere del fortalecimiento de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas. En este sentido, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior han iniciado algunos ajustes metodológicos en las sesiones de dicha Comisión. La Defensoría también impulsó un proceso de fortalecimiento de la batería de indicadores existente para evaluar el avance en el cumplimiento de las recomendaciones.

56. En cuanto al quinto reto, el ACNUDH reconoce los esfuerzos de la Unidad Nacional de Protección para atender las múltiples y diversas necesidades de protección de las personas defensoras. No obstante, el ACNUDH observa que la capacidad de respuesta de la Unidad se encuentra desbordada, lo que impide garantizar una respuesta integral a todas las solicitudes de protección. En 2024, la Unidad recibió un total de 44.534 solicitudes individuales, de las cuales se realizó un estudio de riesgo de 11.607 casos y se otorgó protección reforzada a 4.683 personas defensoras, lo cual representa el 10,51 % del total de solicitudes. Ante los enormes riesgos de seguridad que viven las personas defensoras y la limitada respuesta integral de otras instituciones, como la Policía Nacional, las alcaldías y gobernaciones, con mandatos de prevención y protección, la responsabilidad de brindar protección a las personas defensoras ha recaído desproporcionalmente en la Unidad. A pesar del incremento presupuestal en los últimos años, el modelo de protección individual de la Unidad, basado en un concepto de seguridad individualizada y mediante medidas materiales como chalecos, escoltas o vehículo, resulta insostenible.

[13] Los municipios de quinta categoría cuentan con una población de entre 10.000 y 20.000 habitantes; los de sexta categoría cuentan con una población menor a los 10.000 habitantes.

57. La Unidad Nacional de Protección también enfrenta retos de tipo estructural como la falta de adecuación de los análisis de riesgo y las medidas de protección, especialmente en zonas rurales con altos niveles de violencia. Esto se explica a partir de, al menos, cuatro factores: a) la falta de formación adecuada y las limitaciones de acceso a la información pertinente por parte de los analistas de riesgo; b) la inadecuada comprensión por parte de los analistas del trabajo de las personas defensoras y del contexto en el que trabajan; c) la limitada incorporación de enfoques territoriales, étnicos y de género, así como su interseccionalidad, al momento de realizar los análisis de riesgo, y d) la falta de adecuación del instrumento técnico de valoración que pondera el riesgo individual. Estas falencias inciden directamente en la asignación de medidas de protección, lo cual subraya la necesidad urgente de actualizar el instrumento de valoración y fortalecer los criterios de análisis, garantizando decisiones más precisas y ajustadas a los riesgos actuales.

58. En el último año y a partir del análisis histórico realizado por el ACNUDH de las decisiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, se ha identificado una tendencia hacia un aumento de la disminución o finalización de medidas de protección a personas defensoras. Dicha tendencia se ha identificado particularmente en el marco del espacio especializado con enfoque de género, afectando especialmente a mujeres defensoras y hombres gais.

59. Con el fin de subsanar las limitaciones de la protección individual, la Unidad Nacional de Protección ha impulsado la ruta de protección colectiva, otorgando medidas a 321 colectivos en 2024. El ACNUDH considera que, adicionalmente, es necesario realizar ajustes importantes en la ruta colectiva para fortalecer la idoneidad y adecuación de dichas medidas. El nivel de implementación de las medidas colectivas se mantiene entre el 40 % y el 50 %, lo que evidencia barreras operativas y una limitada coordinación interinstitucional para lograr su ejecución efectiva. La mayor tasa de implementación le corresponde a la propia Unidad, a través de medidas materiales de protección, como camionetas, lanchas, motos y equipamiento de comunicación para los colectivos. Sin embargo, el resto de las medidas solicitadas por los colectivos que tienen que ver con el proceso de fortalecimiento organizacional y con aspectos más estructurales —como el mejoramiento de caminos y sistemas de comunicación, así como el acceso a servicios básicos—, cuya responsabilidad suele recaer en otras instituciones del Estado, presentan niveles más bajos y retrasos en su implementación.

60. En este contexto, las plataformas de la sociedad civil y diversos colectivos han planteado la necesidad urgente de transformar el modelo de protección vigente. El ACNUDH coincide con este planteamiento, destacando que la modernización o revisión de los procesos internos de la Unidad Nacional de Protección, de forma aislada, resulta insuficiente. Es necesario iniciar una ruta para la reforma del modelo que incluya un proceso plenamente participativo.

III. Conclusiones

61. La sólida cooperación entre el ACNUDH y las autoridades nacionales y locales, así como con la sociedad civil, ha contribuido para avanzar en la implementación de las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz. En el marco de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, la asistencia técnica del ACNUDH se ha enfocado en la investigación de violaciones y abusos de derechos humanos, la reforma del sector seguridad y la protección de personas defensoras de los derechos humanos.

62. En el contexto actual de niveles significativos de violencia y de control social y territorial por parte de grupos armados no estatales en varias regiones del país, el ACNUDH considera esencial que las autoridades intensifiquen sus esfuerzos para implementar plenamente las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. El ACNUDH reitera su voluntad de continuar brindando asistencia técnica para tales efectos, en el marco de los recursos de que dispone. Al respecto, cabe resaltar el papel único y esencial que desempeña la Oficina, como una contraparte de confianza, para promover y asesorar técnicamente sobre un enfoque integral de derechos humanos y acompañar la implementación del mismo a nivel

nacional, por ejemplo, mediante la transferencia de metodologías para garantizar la participación de los actores involucrados, en cooperación con organismos y entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

63. El impacto de la situación financiera en la presencia de las suboficinas del ACNUDH en Colombia y su personal podría tener un efecto negativo en su capacidad para seguir realizando las tareas y actividades de asistencia técnica en cumplimiento del mandato adoptado por el Consejo de Derechos Humanos a través de sus resoluciones 53/22 y 56/14; como también podría tener un efecto negativo en su capacidad para acompañar la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en el marco del Acuerdo de Paz.

IV. Recomendaciones

64. **El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomienda:**

a) A los Estados Miembros, que garanticen el apoyo adecuado al ACNUDH para que pueda continuar desempeñando el papel único y esencial de asesoría técnica en Colombia con relación a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en el marco del Acuerdo de Paz, mediante contribuciones financieras suficientes;

b) Al Gobierno Nacional, que refuerce las estrategias y los planes para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, con el fin de favorecer las garantías de no repetición, incluida la revisión de la estructura institucional para que se concentre y acelere la implementación del Acuerdo;

c) A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y a las entidades del Gobierno concernidas, que intensifiquen los esfuerzos para completar el proceso de elaboración de instrumentos institucionales de planeación con el fin de realizar el seguimiento y la implementación de las recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, incluyendo indicadores de impacto basados en el enfoque de derechos humanos y la articulación y coordinación institucional nacional y territorial para cumplir este propósito;

d) A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, que se deben aplicar de forma simultánea los principios, enfoques y conceptos orientadores de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, incluyendo los enfoques interseccionales, de género, étnico y diferencial, así como las cinco buenas prácticas internacionales en derechos humanos para el desmantelamiento del fenómeno criminal;

e) A la Jurisdicción Especial para la Paz, que, en el marco de la adopción de las primeras sentencias, se incorporen proyectos restaurativos que guarden correspondencia con el daño causado y los impactos diferenciales y que consideren las propuestas de las víctimas, y sigan reforzando los escenarios de participación de víctimas en la ruta restaurativa y adversarial;

f) A la Jurisdicción Especial para la Paz, que, en procesos con comparecientes en juicio, se fortalezcan los espacios de interlocución y participación con las víctimas y sus representantes durante la etapa de investigación;

g) A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y a las entidades del Gobierno competentes, que aseguren la oferta institucional necesaria para la implementación efectiva de los proyectos restaurativos y la aplicación de sanciones propias impuestas por la Jurisdicción Especial para la Paz. Asimismo, se les recomienda que garanticen su sostenibilidad financiera, operativa y técnica, en articulación con las autoridades territoriales, incluyendo las condiciones necesarias para que los comparecientes puedan cumplir con las sanciones propias y el régimen de condicionalidad;

h) Al Ministerio de Defensa Nacional, que continúe, fortalezca y acelere el trabajo de la Mesa Interinstitucional Permanente para avanzar en la investigación de las muertes, las lesiones oculares y la violencia de género, incluida la violencia sexual, documentadas durante las protestas de 2020 en Bogotá y el paro nacional de 2021;

i) A la Fiscalía General de la Nación, que asegure que su estrategia de investigación de casos de homicidio de personas defensoras se fortalezca y se complemente con la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales. Asimismo, que se establezca un mecanismo, con plena participación de la sociedad civil, para monitorear la efectividad de la implementación del plan de acción de la Fiscalía en el marco de la sentencia SU/456 de 2023 de la Corte Constitucional;

j) Al Gobierno Nacional, que concierte con las plataformas de la sociedad civil y adopte la política integral de garantías de personas defensoras y amplíe la capacidad presupuestal e institucional de todas las entidades involucradas en la política;

k) Al Gobierno Nacional, que acelere las transferencias financieras y fortalezca las políticas y acciones integrales de prevención y protección para respaldar la labor de derechos humanos que desarrollan las personerías de los municipios de quinta y sexta categoría;

l) A los gobiernos departamentales, que incrementen el apoyo institucional y financiero a las mesas territoriales de garantías con el objeto de asegurar su funcionamiento eficaz, sostenible y participativo en favor de la prevención y protección de las personas defensoras;

m) Al Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección, que impulsen una reforma profunda del modelo de protección de las personas defensoras de los derechos humanos, liderada por el Ministerio del Interior y con plena participación de la sociedad civil. El nuevo modelo debe incorporar un enfoque territorial que integre acciones de prevención y protección integrales, articuladas por un conjunto de instituciones civiles; así como los enfoques étnicos, diferencial y de género aplicados a los procesos sociales y colectivos de defensa de derechos humanos en los territorios. Asimismo, el modelo debe contemplar la armonización de los Decretos núms. 660 y 278 sobre protección colectiva, abandonar la dependencia en la terciarización de las medidas de protección individual y fortalecer las propias acciones de autoprotección desarrolladas por los colectivos, entre otras acciones;

n) A la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y a las entidades e instituciones del Estado concernidas en su plan de acción, que inicien a la brevedad la implementación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones y Conductas Criminales, considerando los principios, enfoques y criterios orientadores definidos en dicha política, y garanticen la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de implementación;

o) Al Ministerio de Defensa Nacional, a las fuerzas militares y la Policía Nacional, que adecúen el Plan Estratégico Sectorial con el texto de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia ciudadana;

p) Al Congreso de la República y a la comunidad de inteligencia del país, que adopten y aprueben el proyecto de reforma a la ley de inteligencia y contrainteligencia, e incorporen en ese proyecto las recomendaciones propuestas por el ACNUDH, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos;

q) Al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional, que continúen con el proceso de reforma de la Policía Nacional, asegurando la inclusión transversal de normas y estándares internacionales de derechos humanos en su doctrina operativa y educativa y en el proceso de estandarización de la Policía Nacional.