



El futuro  
es de todos

Consejería Presidencial  
para los derechos humanos  
y asuntos internacionales

**INFORME DE DERECHOS HUMANOS 2018**  
**Pacto por Colombia, pacto por la equidad**

**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**

Presidente de la República

**MARTA LUCÍA RAMÍREZ DE RINCÓN**

Vicepresidenta de la República

**CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS  
Y ASUNTOS INTERNACIONALES**

**Observatorio de Derechos Humanos**

**María Clemencia Márquez Barragán**

Coordinadora del Observatorio

**Carolina Vargas Arévalo**

Asesora

**Cesar Fernando Rueda Polo**

Profesional Especializado

**John William Chacón Morales**

Auxiliar Administrativo

**Diseño y Diagramación**

**Indira Zalima Sguerra**

Asesora

**Fotografía**

Prosperidad Social/ Consejería DDHH

## LISTADO DE ACRÓNIMOS

<b>AMEG</b>	Asociación de Mujeres Emprendedoras de Guatavita
<b>AMUSES</b>	Asociación de Mujeres de Sesquilé
<b>AMVA</b>	Área Metropolitana del Valle de Aburra
<b>ANDI</b>	Asociación Nacional de Industriales y Empresarios de Colombia
<b>ANDJE</b>	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
<b>ANLA</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>BDAU</b>	Base Única de Afiliados
<b>BEPS</b>	Beneficios Económicos Periódicos
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CACEP</b>	Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular
<b>CADH</b>	Convención Americana Sobre Derechos Humanos
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CAM</b>	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
<b>CAR</b>	Corporación Autónoma Regional
<b>CARDER</b>	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
<b>CARSUCRE</b>	Corporación Autónoma Regional de Sucre
<b>CAS</b>	Corporación Autónoma Regional de Santander
<b>CAT</b>	Consejos Asesores Territoriales
<b>CDMB</b>	Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga
<b>CDP</b>	Confederación Democrática de Pensionados
<b>CHIP</b>	Consolidador de Hacienda e Información Pública
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIPRUNNA</b>	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados
<b>CMES</b>	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento
<b>CMPP</b>	Comisiones Municipales de Planeación Participativa
<b>CNPMDM</b>	Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos
<b>CODECHOCO</b>	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
<b>CORALINA</b>	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
<b>CORMACARENA</b>	Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena
<b>CORPOCESAR</b>	Corporación Autónoma Regional del Cesar
<b>CORPOGUAJIRA</b>	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
<b>CORPONARIÑO</b>	Corporación Autónoma Regional de Nariño
<b>CORPONOR</b>	Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander
<b>CORPORINOQUIA</b>	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
<b>CORPOURABÁ</b>	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá

**CORTOLIMA** Corporación Autónoma Regional del Tolima  
**CPCSPL** Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales  
**CRAV** Centros Regionales de Atención a Víctimas  
**CRC** Corporación Autónoma Regional del Cauca  
**CRDA** Centros Regionales de Diálogo Ambiental  
**CRIC** Consejo Regional Indígena del Cauca  
**CTC** Comité Técnico-Científico  
**CVC** Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca  
**CVS** Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge  
**DAASU** Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana  
**DANE** Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas  
**DESCA** Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales  
**DNP** Departamento Nacional de Planeación  
**DRMI** Distrito Regional de Manejo Integrado  
**ECV** Encuesta de Calidad de Vida  
**EEVV** Estadísticas Vitales  
**ENDS** Encuesta Nacional de Demografía y Salud  
**ENSIN** Encuesta Nacional de Situación Nutricional  
**EPS** Entidad Promotora de Salud  
**ERE-G** Estrategia de Recuperación Emocional Grupal  
**ERE-I** Estrategia de Recuperación Emocional Individual  
**ERON** Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional  
**ETC** Entidades Territoriales Certificadas  
**FARC-EP** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo  
**FIA** Financiamiento de Inversiones en Agua  
**FNA** Fondo Nacional del Ahorro  
**FOSIT** Programa para el Fortalecimiento del Sistema Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial  
**FRECH** Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria  
**GAHD** Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado  
**GAO** Grupos Armados Organizados  
**GDO** Grupos Delictivos Organizados  
**GED** Gases de Efecto Invernadero  
**GOAT** Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial  
**HCE** Historia Clínica Electrónica  
**ICBF** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
**ICE** Agencia Investigativa del Departamento de Seguridad Nacional de la Embajada Americana  
**IES** Instituciones de Educación Superior  
**INCI** Instituto Nacional para Ciegos  
**INPEC** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario  
**INS** Instituto Nacional de Salud  
**INSOR** Instituto Nacional para Sordos  
**INVIMA** Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos  
**IPoR** Índice de Probabilidad de Ocurrencia de Reclutamiento

**IPS** Institución Prestadoras de Salud  
**IREM** Iniciativa Regional para la Eliminación de la Malaria  
**KFW** Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo  
**MAITE** Modelo de Acción Integral Territorial  
**MAP** Minas antipersona  
**MICE** Marco para la Implementación de la Conciliación en Equidad  
**MME** Ministerio de Minas y Energía  
**MUSE** Municipación sin explotar  
**NNA** Niños, Niñas y Adolescentes  
**OCDE** Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económico  
**ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible  
**OIM** Organización Internacional para las Migraciones  
**OIT** Organización Internacional del Trabajo  
**OMS** Organización Mundial de la Salud  
**ONG** Organizaciones No Gubernamentales  
**OPS** Organización Panamericana de la Salud  
**OTLA** Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales  
**PAE** Programa de Alimentación Escolar  
**PAO** Plan de Acción Oportuna  
**PAPSIVI** Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas  
**PATR** Plan de Acción para la Transformación Regional  
**PCM** Puestos de Control Migratorio  
**PDET** Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial  
**PDSP** Plan Decenal de Salud Pública  
**PEP** Permiso Especial de Permanencia  
**PIC** Plan de Intervenciones Colectivas  
**PIP** Permiso de Ingreso y Permanencia  
**PIP-TT** Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal  
**PIRC** Plan Integral de Reparación Colectiva  
**PISDA** Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo  
**PMI** Plan Marco de Implementación  
**PMU** Puesto de Mando Unificado  
**PNA** Plan Nacional de Acción  
**PND** Plan Nacional de Desarrollo  
**PNIS** Plan Nacional Integral de Sustitución  
**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
**POMIUAC** Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras  
**PPL** Población Privada de La Libertad  
**PRNU** Principios Rectores de las Naciones Unidas  
**RAMV** Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos

**REDD** Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación  
**REP** Responsabilidad Extendida del Productor  
**RETC** Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes  
**RFPR** Reserva Forestal Protectora Regional  
**RLCPD** Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad  
**RNSC** Reserva Natural de la Sociedad Civil  
**RUA** Registro Único Ambiental  
**RUPTA** Registro Único de Predios y Territorios Abandonado  
**RUV** Registro Único de Víctimas  
**SDCPSL** Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales  
**SEIP** Sistema Educativo Indígena Propio  
**SENA** Servicio Nacional de Aprendizaje  
**SGSSS** Sistema General de Seguridad Social en Salud  
**SICJ** Sistema de Información de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana  
**SIMAT** Sistema de Matrículas Estudiantil  
**SINA** Sistema Nacional Ambiental  
**SINAP** Sistema Nacional de Áreas Protegidas  
**SISAIRE** Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire  
**SISPI** Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural  
**SIVICO** Sistema de Vigilancia y Control  
**SMMLV** Salario Mínimo Mensual Legal Vigente  
**SNR** Superintendencia de Notariado y Registro  
**STM** Salas Transitorias de Migración  
**SUIN** Sistema Único de Información Normativa  
**TIC** Tecnologías de La Información y Las Comunicaciones  
**TLC** Tratado de Libre Comercio  
**TMF** Tarjetas de Movilidad Fronteriza  
**UAC** Unidades Ambientales Costeras  
**UAEGRTD** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas  
**UGD** Unidades Generadoras de Datos  
**UNODC** Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito  
**UNP** Unidad Nacional de Protección  
**USAID** Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional  
**USPEC** Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios  
**VES** Viceministerio de Educación Superior  
**VIP** Vivienda de Interés Prioritario  
**VIPA** Vivienda para Ahorradores  
**VIS** Vivienda de Interés Social  
**VMR** Valores Máximos de Recobro  
**VPBM** Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media

# LEGALIDAD

**Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. Consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la Ley.**

## SEGURIDAD, AUTORIDAD Y ORDEN PARA LA LIBERTAD:

defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.

### 1

## POLÍTICA DE PREVENCIÓN

En cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales referidos al respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado colombiano, así como en observancia y aplicación de los estándares internacionales en la materia, de manera especial aquellos referidos al ámbito de la prevención de violaciones a los derechos humanos, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior, ha propendido por una respuesta integral y multidimensional mediante: (1) la sanción o actualización de Instrumentos normativos especializados en prevención y protección; (2) la implementación de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades; este último incluye (2.1) el proceso de formulación del plan estratégico y del plan de acción de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades; por último, (3) se reseñan otras medidas adoptadas en materia de prevención por parte de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. A continuación, se desagregan estos ítems.

### 1.1 Sanción o actualización de Instrumentos normativos especializados en prevención y protección.

El primer ejercicio de relevancia consistió en brindar mayores herramientas jurídicas y técnicas a las entidades del Estado y a los funcionarios(as) y servidores(as), a través de la actualización y sanción de instrumentos normativos con especialidad en la materia.

Así las cosas, la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, adoptada mediante Decreto 1581 de 2017, “Por el cual se adiciona el Título 3 a la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior” fue complementada mediante varios instrumentos normativos que, además de acatar, incorporar o desarrollar los estándares internacionales, buscan brindar instrumentos para la acción idónea, oportuna y eficaz.

- Decreto 660 de 2018 “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.”



- Decreto 2137 de 2018 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - “Comisión del PAO para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”.
- Resolución 0845 de 2018 Por el cual se adopta el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos.
- 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 orientación sexual e identidad de género diversas.

### **1.2 Avances en la implementación de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades.**

Además de la sanción de los instrumentos mencionados, a continuación, se relacionan algunos avances en la implementación de la Política Pública de Prevención, especialmente la contenida en el Decreto 1581 de 2017, la cual es la principal herramienta elaborada por el Estado Colombiano orientada a la prevención en sus dimensiones temprana, urgente y de Garantías de no Repetición, así:

- El 1 de marzo de 2018 se instaló el Comité Técnico para la Prevención, en cumplimiento del Decreto 1581 de 2017.
- Los días 16 y 17 de abril de 2018, se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Secretarios y Secretarias de Gobierno con el propósito de socializar, apropiar y brindar orientaciones técnicas sobre la implementación, a nivel territorial el Decreto 1581 de 2017. Asistieron 300 personas aproximadamente.
- En sesión del día 3 de agosto de 2018, se aprobaron los reglamentos del Comité Nacional para la Prevención y del Comité Técnico para la Prevención, por parte de esta última instancia. A su vez, en esta misma sesión, se presentaron los avances en la formulación de los planes estratégico y operativo de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades.
- En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional y Comunitario, a lo largo del año 2018 se realizaron más de 231 jornadas de asistencia técnica a los equipos de las entidades territoriales, lo que permitió:

formular 67 planes de acción para la gestión de los derechos humanos, caracterizar y retroalimentar 550 organizaciones sociales que trabajan por los DD.HH, realizar asistencia técnica a 115 organizaciones de la sociedad civil en procura de cualificar su gestión en temas de Derechos Humanos. Estas labores se enmarcan en el proceso de conformación y/o fortalecimiento de la instancia de derechos humanos en el orden territorial y en la búsqueda de cualificar la gestión de las organizaciones comunitarias.

### **1.2.1. Formulación del plan de acción de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades.**

El Ministerio del Interior, en el marco de las atribuciones dadas en los Decretos 2893 de 2011, 2340 de 2015, 1066 de 2015 y, especialmente, en el Decreto 1581 de 2017, ha liderado la formulación del Plan Estratégico de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de Personas, Grupos y Comunidades, al que se refiere el artículo 2.4.3.1.7 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

De esta manera, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el Decreto 1581 de 2017, en su artículo 2.4.3.9.1.2, numeral 1, el Plan Estratégico de la Política Pública de Prevención debe definir “las metas de mediano y largo plazo en materia de prevención por sector, población y territorio, el plan de inversiones, las responsabilidades institucionales y los tiempos de ejecución, entre otros”. En el mismo sentido, el artículo plantea que ese instrumento deberá ser aprobado por parte del Comité Nacional de Política Pública de Prevención.

Con el objeto de contar con un documento que cumpliera con las características descritas, y acogiendo la sugerencia presentada por miembros del Comité Técnico de la Prevención, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, diseñó y orientó el taller de planeación estratégica que se llevó a cabo los días 16 y 17 de mayo de 2018; como resultado se identificaron las variables más influyentes para definir las estrategias conducentes a la implementación de esta Política Pública de Prevención.

### **1.3 Otras acciones realizadas.**

En complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, implementa algunas medidas de prevención y de atención a favor de ciertas comunidades, colectivos o grupos poblaciones en situación de riesgo. A continuación, se describen algunas de ellas.

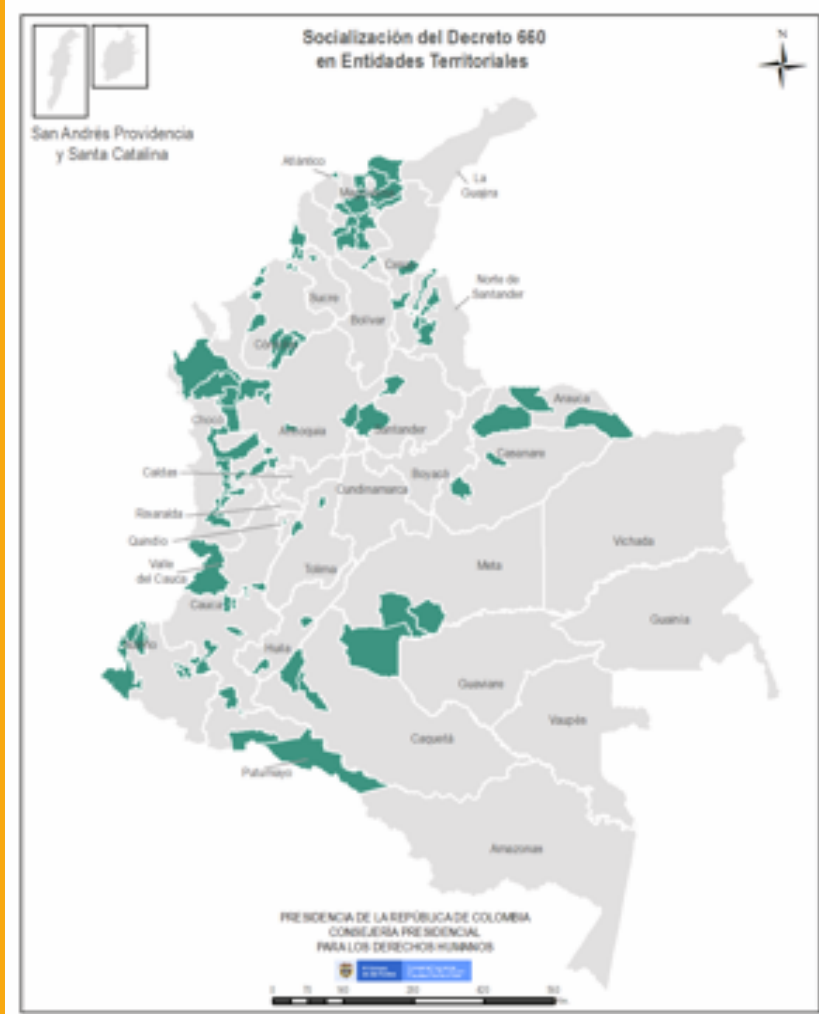
- Se realizaron misiones de verificación con el apoyo y acompañamiento de diferentes entidades del orden nacional y regional, como una estrategia de intervención integral y a partir de la cual, habiéndose identificado problemáticas sensibles que afectan la realización de los derechos humanos, no solamente civiles y polí-



ticos sino también económicos, sociales, culturales y del ambiente, se procura la gestión de las entidades competentes. Estas misiones han sido concertadas particularmente en el marco de la Subcomisión de Garantías y Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y popular, y han sido desarrolladas con la participación de sus voceros nacionales y territoriales. Y se adelantan en los departamentos con mayor afectación de derechos a líderes en la región del Catatumbo.

- Se prestó acompañamiento permanente en el año 2018. Se realizaron más de 595 asistencias técnicas en el territorio nacional.
- Se brindó acompañamiento a los consejos de seguridad del orden territorial. Espacios en los cuales las agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos fueron el tema central.
- Como una estrategia de coordinación de la acción Interinstitucional frente a amenazas, agresiones o riesgos a defensores(as) y líderes(as) sociales, se acompañó a reuniones del Puesto de Mando Unificado (PMU) creado desde Presidencia de la República – Consejería de Seguridad. Este ejercicio ha sido implementado también de manera descentralizada en varios departamentos en los que, además de revisar con las autoridades territoriales la situación de defensores(as) y líderes(as), se define la real coordinación, complementariedad y subsidiaridad para alcanzar efectivos resultados.

Por otro lado, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior ha socializado los instrumentos de prevención, incluyendo la apropiación del programa en 20 departamentos y 96 municipios, de la siguiente manera:



Mapa N° 1. Socialización del Decreto 660 en Entidades Territoriales  
Fuente: Dirección de Derechos Humanos. Ministerio del Interior  
Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

A su vez, se ha brindado asistencia técnica en la construcción de Planes Integrales de Seguridad y autoprotección a las siguientes organizaciones:

- Organización Social Ordeurca<sup>1</sup> y Marcha Patriótica en el departamento del **Cauca**.
- Amudelhuala<sup>2</sup> - en el departamento del **Huila**.
- FEDEJUNTAS y Ruta Pacífica de Mujeres en el **Valle del Cauca**.
- Movimiento Ríos Vivos en el departamento de **Antioquia**.

En complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, crea o afianza, de manera permanente, **escenarios de diálogo** con diversos sectores de la población. A manera de ejemplo; la Mesa de Concertación con los Pueblos Indígenas; el trabajo con las juntas de acción comunal; el impulso a la participación; el diálogo constante con la Mesa Única de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP); la Mesa Campesina en el departamento del Cauca; y la comunicación permanente con diversas organizaciones sociales en todo el territorio nacional. Estos escenarios tienen la finalidad de dar una respuesta efectiva, articulada y oportuna del Estado en favor de los defensores(as) de derechos humanos.

Por otro lado, y resaltando que la prevención y la protección no solamente se implementa a través de medidas materiales o físicas sino, por ejemplo, a través de la generación de espacios de interlocución y de un ambiente que propenda por las garantías necesarias para la labor que ejercen los líderes, el Ministerio del Interior ha adelantado diversas **estrategias tendientes al reconocimiento de la labor de los líderes(as) sociales y defensores(as) de derechos humanos**.

Una forma de reconocer públicamente la labor de los defensores(as), de prevenir y superar la estigmatización, ha sido a través de **pronunciamientos públicos en medios de comunicación o en comunicados de prensa**. Así, y con el fin de enfrentar la situación de estigmatización, persecución y asesinato de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos. Por ejemplo, en Apartadó, Antioquia, el día 23 de agosto de 2018, en el marco de la Mesa por la Protección de la Vida, y con la participación del Ministerio del Interior, se expidió el Pacto por la Vida y Protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos como un ejercicio de construcción de confianza y ratificación de la prevalencia del diálogo social como mecanismo de fortalecimiento de la democracia, garantía de los derechos fundamentales y resolución pacífica de los conflictos.

---

1. Organización para el Desarrollo Urbano y Campesino

2. Asociación de Mujeres Desplazadas del Huila

Así que el Gobierno Nacional en aras de garantizar y proteger los derechos humanos, los principios y los valores en que se funda el Estado Social de Derecho, adoptados por la Constitución Política de 1991, sancionó el **Decreto 2137 de 2018**, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores(as) de derechos humanos, líderes(as) sociales, comunales, y periodistas - “Comisión del PAO para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”. En este marco se busca la generación de condiciones sociales y de instrumentos de política pública que brinden herramientas de actuación idóneas, oportunas y eficaces, tanto para la protección de los líderes(as) sociales y comunales y defensores(as) de derechos humanos, así como para la prevención de agresiones en su contra. Por lo que cuenta con tres ejes de acción -eje 1: fortalecimiento de la respuesta interinstitucional; eje 2: actuación estratégica en el territorio; y, eje 3: estrategia para la no estigmatización- que serán insumos para la construcción de una política pública integral para la garantía de la defensa de los derechos humanos.

De otra parte, a través de la coordinación interinstitucional, se fortalece la acción del Estado y de las entidades de Gobierno para consolidar una estrategia sólida, articulada y coordinada, bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia. Lo anterior con el fin de alcanzar mejores resultados e impactos, sumando esfuerzos y aprovechando de mejor manera los recursos.

## 2

## AVANCES EN MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

Es importante resaltar que el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Nacional de Protección, articula, coordina y ejecuta la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, tal como lo establece el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011 el cual fue compilado por el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015.

Así las cosas, el Decreto 1066 de 2015 menciona, en su Artículo 2.41.2.6, la protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo, las cuales se han tenido un desarrollo eficaz en cuanto a la implementación de medidas que otorga esta entidad.

En este sentido, los siguientes, son los avances que se presentaron con cada una de las poblaciones objeto del programa para el año 2018:

# INFORME DE DERECHOS HUMANOS 2018

Pacto por Colombia, pacto por la equidad

GRUPO POBLACIONAL	MAS	FEM	SIN INFO DE GENERO	TOTAL
1. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. (Numeral 1 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	182	35	4	221
2. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas.	677	325	7	1009
3. Dirigentes o activistas sindicales. (Numeral 3 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	329	35	0	364
4. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. (Numeral 4 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066)	55	6	0	61
5. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos. (Numeral 5 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	936	265	2	1203
6. Miembros de misión médica. (Numeral 6 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	3	1	0	4
7. Testigos de casos de violaciones de DDHH y DIH (numeral 7 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	8	1	0	9
8. Periodistas y comunicadores sociales. (Numeral 8 artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015)	141	40	3	184
9. Víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras	677	442	4	1123
10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos y Paz del Gobierno Nacional.	160	20	0	180
11. Ex servidores públicos que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional	17	58	1	76

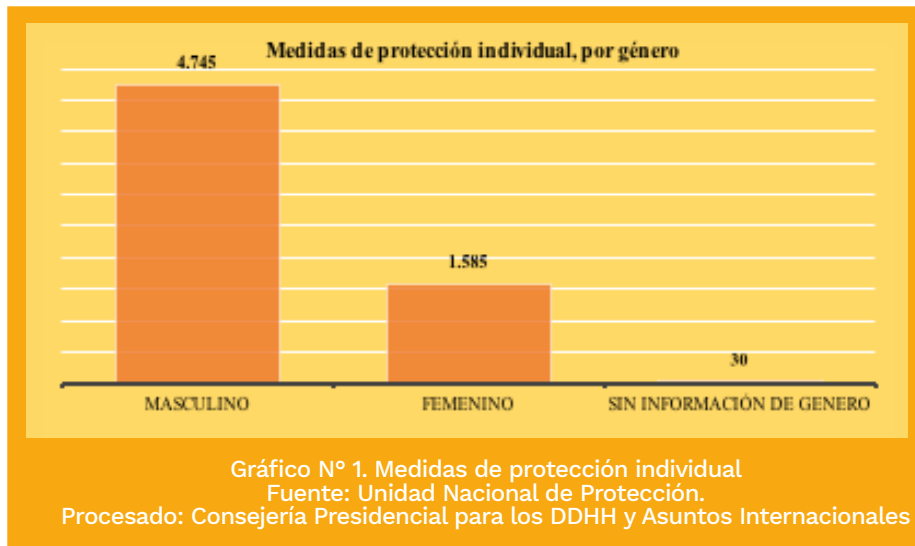
12. Dirigentes del movimiento 19 de abril M -19, La Corriente de Renovación Socialista CRS, el Ejército Popular de Liberación, EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados, MIR, COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998 y se reincorporaron a la vida civil.	18	1	0	19
13. Apoderados o Profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de DDHH o infracciones al DIH.	7	1	0	8
14. Docentes de acuerdo a la definición estipulada en la Resolución 1240 de 2010, sin perjuicio de las responsabilidades de protección del Ministerio de Educación estipuladas en la misma.	7	8	0	15
15. Servidores Públicos. Con excepción de aquellos mencionados en el numeral 10 del presente artículo, y los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación quienes tienen su propio marco normativo para su protección.	1275	330	8	1613
16. Desmovilizados en proceso de Reintegración a cargo de la Agencia Colombiana para Reintegración. En esta categoría poblacional esta la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que participan como postulados dentro de la ley 975 de 2005, y que recobraron la libertad, pero aún siguen incluidos como acusados en los procesos penales. También incluye dentro de esta población a las personas de las FARC, con ocasión al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera,	245	13	0	258
17. La Unidad Nacional de Protección, a través del Director General, podrá vincular al Programa de Protección que esta lidera, de forma excepcional, a otras personas, en casos de extrema gravedad y urgencia, y con el fin de evitar daños irreparables en los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personales, siempre y cuando dicha responsabilidad no esté asignada de manera específica a otra entidad. Así mismo podrá vincular a ex servidores públicos quienes tengan un riesgo extraordinario o extremo. (Parágrafo único del Art. 2.4.1.2.28 Decreto 1066 de 2015.),	8	4	1	13
<b>Total general</b>	<b>4.745</b>	<b>1.585</b>	<b>30</b>	<b>6.299</b>

Tabla N° 1. Medidas de protección individual

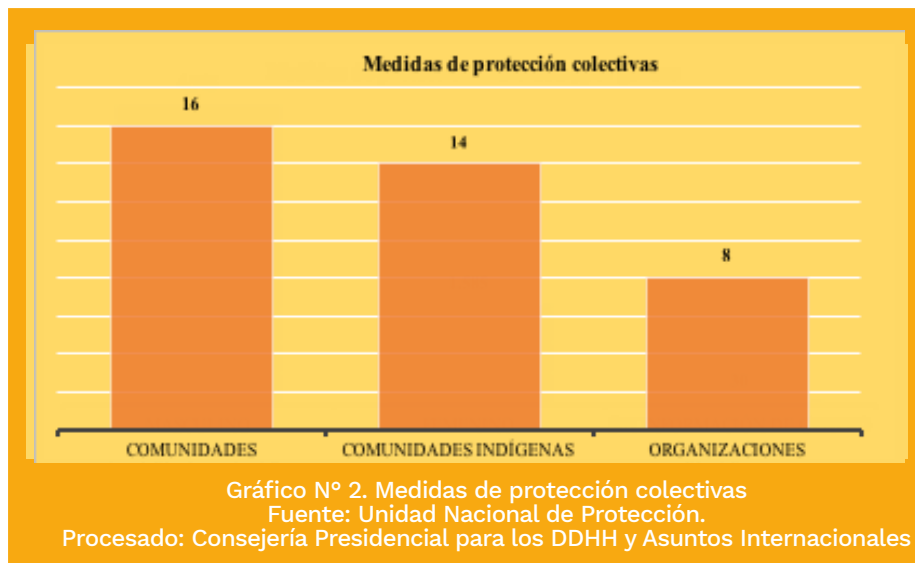
Fuente: Unidad Nacional de Protección.

Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales





Aunado a esto, es preciso resaltar que esta Unidad implementó **Medidas de Protección de carácter Colectivo** en el año 2018 a 38 comunidades, de los cuales 16 corresponden a comunidades afrocolombianas, 14 a comunidades indígenas y 8 a organizaciones defensoras de derechos humanos.



## IMPERIO DE LA LEY Y CONVIVENCIA:

justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos

### 3

## LOGROS DE GARANTÍAS EN DERECHO A LA JUSTICIA

### 3.1 Acceso a la justicia para víctimas del conflicto armado

- La Unidad Móvil es una estrategia de articulación interinstitucional para el acceso a las medidas y mecanismos de la política pública de víctimas en un marco de justicia transicional, que busca garantizar los derechos a la justicia, la verdad y la reparación. A través de esta estrategia se desarrollan jornadas en municipios con baja capacidad institucional, en las cuales las víctimas realizan sus declaraciones ante el Ministerio Público, reciben asistencia legal y orientación psicojurídica por parte de entidades como la Defensoría del Pueblo, Unidad para las Víctimas, alcaldías, personerías, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad de Restitución de Tierras, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado (GAHD). Durante el 2018 se realizaron 63 jornadas en 63 municipios de 18 departamentos del país que beneficiaron a 19.728 víctimas.
- Dentro del proceso penal especial de justicia y paz (Ley 975 de 2005) el Ministerio de Justicia y del Derecho adopta las medidas necesarias para garantizar la participación de las víctimas en las audiencias de incidente de reparación. Durante el 2018 el Ministerio apoyó a 7.084 víctimas, garantizando su participación en nueve (9) audiencias que se tramitaron en los tribunales superiores de Barranquilla, Medellín y Bogotá.
- Red Construyendo. Es una estrategia de acceso a la justicia y fortalecimiento territorial para mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y otros grupos diferenciales, que han sido víctimas de violencia basada en género en el marco del conflicto armado. Esta iniciativa logra que las víctimas se acerquen a los procesos judiciales y administrativos para la atención y protección de sus derechos, brindándoles conocimiento sobre las rutas de acceso a la justicia e información sobre el estado de su proceso de atención y reparación. Durante 2018 las acciones se basaron en una gestión de seguimiento a los casos y se adelantó un proceso de fortalecimiento institucional a nivel local para dar respuesta a la prevención de esta violencia y la atención adecuada a las víctimas, así:

- a) En materia de Jornadas de acompañamiento y seguimiento a casos, participaron alrededor de 206 víctimas (mujeres y población LGBTI)<sup>3</sup>.
- b) Se realizaron talleres de socialización de los lineamientos de enfoque étnico para la atención y acceso a la justicia a mujeres víctimas de violencia sexual y violencia basada en género en el marco del conflicto armado en los que participaron 68 lideresas, líderes<sup>4</sup> y 20 funcionarios públicos.
- c) Se realizaron talleres de fortalecimiento para mujeres víctimas de violencia sexual y violencia basada en género en el marco del conflicto armado, participaron más de 51 mujeres lideresas de Yopal y Bogotá.
- d) Se realizaron talleres de fortalecimiento institucional, en los que participaron 102 funcionarios públicos de los municipios de Villavicencio (Meta), Carmen de Bolívar (Bolívar), Cali (Valle del Cauca).

Se elaboraron documentos para facilitar el trabajo de pedagogía y fortalecer la gestión del conocimiento de los servidores públicos y la atención de las víctimas con enfoque diferencial, en el marco de los instrumentos de justicia transicional: i) Guía metodológica institucional para facilitar las acciones pedagógicas; ii) Recomendaciones prácticas a través del ABC –pautas pedagógicas para funcionarios públicos que realizan estrategias de pedagogía social desde la justicia transicional-; iii) Guía metodológica y contenidos temáticos para acciones pedagógicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes para la transición hacia la paz; iv) Guía de metodologías prácticas que facilitan el acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual y otras violencias basadas en género, en el marco del conflicto armado interno; v) Ruta pedagógica dirigida a víctimas y familiares de las víctimas de los delitos de secuestro y víctimas de minas antipersona (MAP) y municiones sin explotar (MUSE); vi) Lineamientos técnicos que brindan orientación para la incorporación del enfoque étnico en la estrategia de acceso a la justicia RedConstruyendo; vii) Documento de lineamientos técnicos que facilitan la respuesta institucional con enfoque diferencial para las víctimas con discapacidad.

### 3.2 Prevención de violencia sexual contra mujeres y niñas

Se diseñaron y publicaron los Lineamientos y Recomendaciones para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas, en los cuales se presenta un diagnóstico de la violencia sexual con base en información de las entidades pertenecientes al Consejo Superior de Política Criminal, organizaciones de la sociedad civil y academia.

---

4. Zonas: Chigorodó/Antioquia (II Momentos); Villavicencio, Quibdó.

5. 34 lideresas y lideresas afrodescendientes; y 34 lideresas, líderes y gobernadores indígenas Awá.

### 3.3 Goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad

- La sentencia T-762 de 2015 mediante la cual la Corte Constitucional reiteró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario, ordenó la creación del comité interdisciplinario para la estructuración de normas técnicas sobre privación de la libertad, conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Ministerio de Salud y organizaciones de defensa de los derechos de los presos. Este comité ha trabajado en la creación de indicadores de goce efectivo de derechos a partir de los mínimos constitucionales asegurable. Durante el 2018, el comité interdisciplinario aprobó un total de 1.200 indicadores con sus respectivas normas técnicas de acuerdo a lo ordenado en el Auto 121 de 2018, en los siguientes ejes: 1. Resocialización, 2. Derecho a la salud, 3. Servicios públicos, 4. Alimentación, 5. Acceso a la administración pública y de justicia, 6. Infraestructura penitenciaria y carcelaria.
- Se garantizó la continuidad de los procesos de implementación del enfoque diferenciado étnico, a través del proyecto de inversión “Implementación del enfoque diferencial étnico en las condiciones de reclusión y tratamiento resocializador”, cuya población objetivo son los miembros de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales, palenqueras y grupos Rrom que hacen parte de la población interna en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) y los resguardos indígenas, que actualmente carecen de disposiciones normativas tendientes a la reglamentación de las condiciones de reclusión y resocialización con enfoque diferenciado. El proyecto contempló el desarrollo de a) servicio de asistencia técnica para incorporar los enfoques diferenciales en la política criminal y penitenciaria (componente étnico), b) elaboración de documentos normativos, c) servicio de apoyo para el fortalecimiento de la política criminal, que incluye el fortalecimiento y apoyo a Centros de Armonización.
- Se suscribió con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 0353 de 2018 cuyo objeto es la cooperación mutua y unión de esfuerzos entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. En este proyecto se priorizaron cuatro Centros de Armonización: 1. CA Los Alpes del Resguardo de Delicias; 2. CA Renacer del Resguardo de Kokonuko; 3. CA Torne del Resguardo de Tacueyó; 4. CA Las Palmas del Resguardo Guachicono. Las acciones desarrolladas giraron en torno a tres componentes: Productivo (proyectos productivos para la auto sostenibilidad de los centros), adecuación de infraestructuras y formulación de reglamentos internos de funcionamiento.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho lideró el diseño del Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario para el periodo 2019-2022, trabajado conjuntamente con INPEC y USPEC. Las acciones de este plan se fundamentan en el respeto de los derechos humanos, con un enfoque de prevención, desarrollo humano y territorial, que contempla las necesidades particulares de los actores que integran e interactúan en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Concretamente, se desarrollan los siguientes cinco pilares:

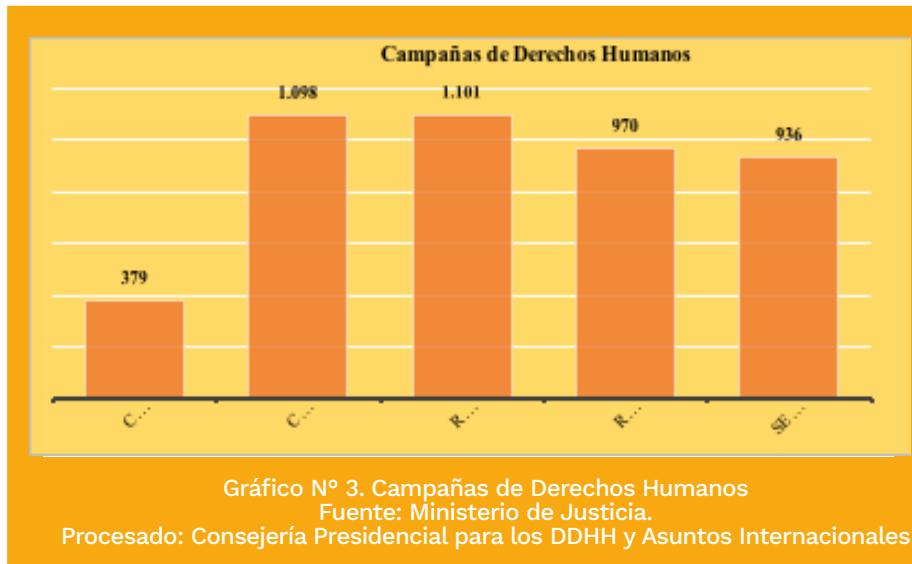
1. Racionalización del Ingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario; 2. Infraestructura Carcelaria; 3. Vida en Reclusión; 4. Resocialización; 5. Transparencia.

- A través de bienes y demás aspectos de infraestructura y tecnológicos suministrados por las USPEC, se avanzó en el fortalecimiento del mecanismo de audiencias virtuales, mediante el cual, además de disminuir los costos de traslados de la población privada de la libertad (PPL), se agilizan las actuaciones judiciales, aspecto de suma importancia para garantizar el acceso a la Justicia.
- El INPEC expidió la Resolución 192 del 25 de enero de 2018 que regula y adopta un modelo de uso de la fuerza para el Sistema Penitenciario y Carcelario, por medio del cual el Instituto busca determinar los criterios institucionales, las normas y el empleo de los medios coercitivos, elementos, dispositivos, armas de fuego y municiones por parte del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, en la prestación de este servicio. Así que la Escuela Penitenciaria Nacional vinculó dentro de sus programas el seminario taller en derechos humanos y uso de la fuerza con el apoyo técnico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Lo resultados obtenidos en la vigencia 2018, se muestran a continuación:

Periodo	Evento	Lugar	Fecha	Participantes
01 de enero /6 de agosto de 2018	Seminario	EC Chiquinquirá	Del 12 al 14 de febrero	25
	Seminario	RM Bogotá	Del 26 al 28 de febrero	31
	Seminario	Cuadros de mando Bogotá	del 14 al 16 de marzo	30
	Taller	Red Viejo Caldas Ibagué	Del 02 al 06 de abril	37
	Taller	Oriente - Cúcuta	Del 27 de mayo al 01 de junio	41
	Taller	Noreste - Itagüí	Del 25 al 29 de junio	34
	Taller	Norte - Santa Marta	Del 23 al 27 de julio	36
Total				234
07 agosto /31 de diciembre 2018	Taller	Occidente Popayán	Del 17 al 21 de septiembre	38
	Taller	Central - EPN	Del 08 al 12 de octubre	36
Total				74
Total personal capacitado 2018				308

**Tabla N° 2. Taller en Derechos Humanos y Uso de la Fuerza**  
Fuente: Ministerio de Justicia

- Se implementó la estrategia denominada “Concurso Todos Unidos por los Derechos Humanos”, con el fin de adelantar acciones institucionales encaminadas a fortalecer la cultura de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano. A través de la estrategia se brindaron lineamientos a los Cónsules de Derechos Humanos de los 132 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, para el desarrollo de actividades con la PPL y los Servidores Penitenciarios, incluyendo: Campañas de Derechos Humanos, Cápsulas Informativas y Jornadas de sensibilización, logrando los siguientes resultados:



### 3.3.1 Gestión internacional en derechos humanos

El INPEC a través del Grupo de Derechos Humanos, realizó gestiones de seguimiento, suministro de información, y búsqueda de solución amistosa relacionada con casos específicos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

**3.3.1.1 Caso Marta Lucia Álvarez Giraldo (Caso 11.656).** Luego de la suscripción del Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones del informe de artículo 50, emitido por la CIDH en julio de 2017, el Estado Colombiano, durante la vigencia 2018, adelantó una serie de gestiones institucionales encaminadas a materializar lo planteado en dicho acuerdo que busca la protección y respeto de los derechos de la PPL con identidades de género u orientaciones sexuales diversas.

**3.3.1.2 Mesa Técnica de Seguimiento a reglamentos internos.** Mesa constituida para la revisión de la incorporación del enfoque diferencial LGBTI en los reglamentos internos de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC. A diciembre de 2018 la mesa revisó 58 reglamentos internos que fueron aprobados por la Dirección General del INPEC.

### 3.4 Política integral para enfrentar el problema de las drogas

- El 13 de diciembre de 2018, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la Ruta Futuro, la cual es la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, liderada por Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta política interinstitucional se creó para enfrentar la complejidad de la problemática del consumo y la oferta de drogas, los cultivos de uso ilícitos, la producción, el tráfico y los delitos relacionados, a través de un enfoque territorial y diferencial y cuenta con un enfoque relativo a derechos humanos, el cual tiene por objeto central el respeto por la dignidad humana y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales del Estado Colombiano en materia de garantía, realización y protección de los derechos humanos. Adicionalmente, toma como referencia los principios básicos de igualdad y de no discriminación, respeto de las diferencias y atención al impacto de la política sobre las poblaciones más vulnerables.
- En materia de grupos étnicos se ha brindado apoyo técnico, jurídico y presupuestal en el desarrollo de las consultas posteriores ordenadas por la Corte Constitucional a través de los fallos T-080 de 2017, con las comunidades indígenas Carijona; T-236 de 2017, con las Comunidades afrodescendientes e indígenas Emberá del Municipio de Nóvita, y T-300 de 2017, con las comunidades indígenas Nasa y Puerto Caicedo.

### 3.5. Acceso a la justicia a través de los métodos alternativos de solución de conflictos.

**3.5.1 Jornadas móviles de conciliación en municipios rurales y rurales dispersos.** Durante el año 2018 se implementó una estrategia de Justicia Móvil que permitió brindar servicios de justicia y de resolución de conflictos a poblaciones rurales y marginales del país, en 38 municipios priorizados de siete departamentos: Boyacá, Santander, Quindío, Risaralda, Caquetá, Cesar y Putumayo. Durante las jornadas los ciudadanos pudieron acceder a orientación jurídica y servicios de resolución de conflictos. Esta iniciativa contó con la participación y apoyo de los diferentes centros de conciliación, cámaras comercio y universidades de las regiones y se atendieron 596 personas.

**3.5.2 Jornada nacional gratuita de conciliación:** Conciliación. Con el objetivo de coordinar, divulgar y fomentar políticas públicas para aumentar los niveles de acceso a la justicia y promover el acceso para los grupos minoritarios y vulnerables, en el año 2018, el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantó durante los días 24, 25 y 26 de abril de 2018 la jornada nacional gratuita de conciliación “Conciliación”, en la cual participaron 449 Municipios de los 32 departamentos. Esto significó un aumento del 36% respecto al año anterior 2017 en el



que participaron 330 Municipios. Se atendieron 29.491 solicitudes, logrando 10.261 acuerdos de conciliación; es decir, en un 35% de las solicitudes atendidas.

**3.5.3 Implementación del MICE.** En el segundo semestre del año 2018 se desarrolló el Marco para la Implementación de la Conciliación en Equidad (MICE) en cuatro municipios: Yopal (Casanare), Inírida (Guanía), Mitú (Vaupés) y Puerto Carreño (Vichada). De esta manera, con corte a 30 de junio de 2019 se encuentra implementada la conciliación en equidad en 269 municipios del país.

### **3.6. Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana**

**3.6.1 Jornadas móviles de acceso a la justicia.** Se realizó de 61 jornadas móviles de casas de justicia en 26 municipios, con un total de 4.528 personas atendidas, como se muestra en el mapa N° 2:





Mapa N° 2 Jornadas móviles de acceso a la justicia

Fuente: Ministerio de Justicia

Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

**3.6.2 Atención Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.** Durante este periodo y de acuerdo con lo registrado en el Sistema de Información de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana (SICJ), se brindó orientación y atención a 419.182 ciudadanos por parte de las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana y 21.979 ciudadanos se beneficiaron con diferentes actividades masivas relacionadas con las líneas estratégicas del Programa.

**3.7 Sistemas Locales de Justicia**

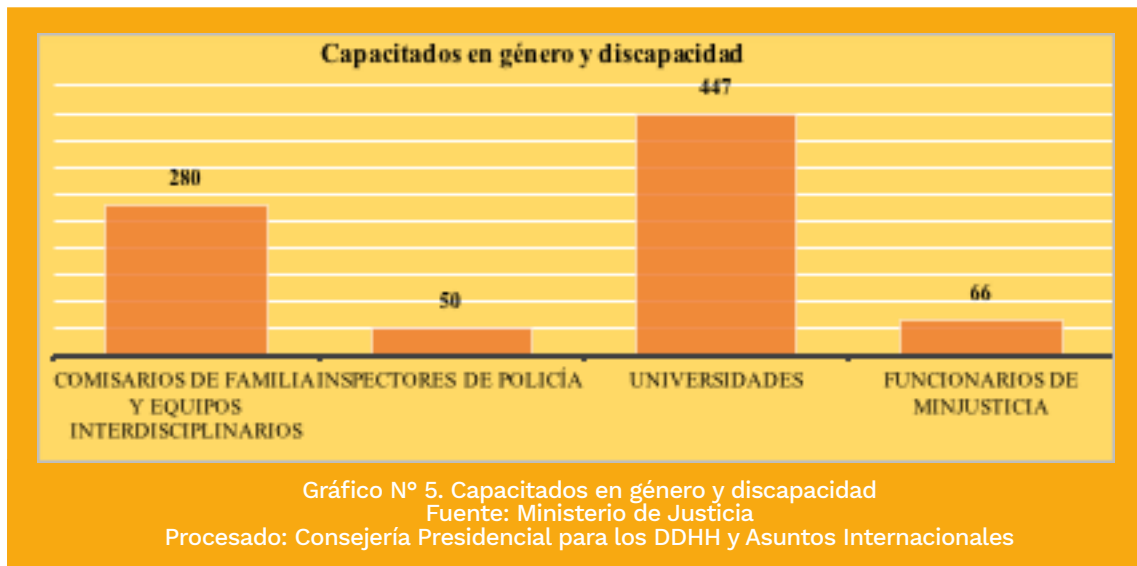
Con apoyo de Cooperación internacional (USAID<sup>5</sup>, Unión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) se realizaron 87 jornadas móviles donde se atendieron en total 12.990 casos de los cuales 11.019 estuvieron relacionados con justicia y 1.971 en otros temas. Dentro de estas jornadas 3.873 personas fueron beneficiadas con actividades pedagógicas.



5. USAID: Por sus siglas en inglés Colombia, U.S. Agency for International Development - Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

### 3.8 Fortalecimiento a la justicia con enfoque de género.

Se capacitó en género y discapacidad a 280 comisarios de familia y equipos interdisciplinarios, 50 inspectores de policía, 447 universidades y 66 funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho. Se construyó y difundió las publicaciones “Cartilla de género”, “Consúltele al Experto. Mujer” y “Consúltele al Experto. LGBT”.



### 3.9 Plataforma LegalApp.

LegalApp es una herramienta electrónica para todos los ciudadanos que necesiten conocer cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la Justicia, en desarrollo de esta aplicación se hicieron las siguientes actividades en el año 2018:

- Se desarrolló el software offline “LegalApp Rural”, el cual permite que se consulten en todo momento y lugar contenidos de la plataforma sin necesidad de conexión a internet.
- Se inició una prueba piloto del servicio de agendamiento de citas con los consultorios jurídicos, realizando su primera fase en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Barranquilla y Manizales.

- En un trabajo conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se dispuso la difusión de las rutas de protección a los Derechos Humanos, contenidos en la herramienta LegalApp, en todos los puntos Vive Digital del país.

### **3.10 Conexión justicia.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho consciente de la importancia del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como en aras de garantizar y fortalecer las capacidades de los gestores de justicia y su articulación, trabajó en la creación de un subsitio denominado “Conexión Justicia”, el cual es un servicio web en el que los comisarios de familia, inspectores de policía y corregidores del país tienen un espacio con información necesaria y de interés para el fortalecimiento de sus competencias, así como escenarios de formación virtual en asuntos relacionados a sus actividades diarias. Desde su lanzamiento, en noviembre de 2018, se han realizado más de 3.558 visitas al portal web.

### **3.11 Justicia étnica.**

Luego del desarrollo de once encuentros territoriales en cada una de las Kumpaño y organizaciones del pueblo Rrom/Gitano, se logró la construcción y formalización de un protocolo para el reconocimiento de la Kriss Romani y recomendaciones de acceso a la justicia para el pueblo Rrom/Gitano de Colombia, el cual será divulgado entre los operadores de justicia en el año 2019.

Se realizó el apoyo de siete iniciativas de las presentadas al “Banco de iniciativas y proyectos para el fortalecimiento de la justicia propia y la protección de los derechos de la mujer, la juventud y la niñez de los pueblos indígenas 2018”, previa convocatoria realizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las cuales corresponden a diversos pueblos étnicos que se encuentran constituidos en resguardos, cabildos y organizaciones de los departamentos de Norte de Santander, Cauca, Caldas, Nariño, Antioquia y Putumayo.

### **3.12 Sistema Único de Información Normativa SUIN – Juriscol.**

El Sistema Único de Información Normativa SUIN –Juriscol permite al acceso gratuito al contenido normativo (Leyes, Decretos, Actos Legislativos, Directivas Presidenciales entre otros) con sus modificaciones y actualizaciones, de igual forma cuenta con decisiones de control abstracto de constitucionalidad de la Corte Constitucional y de nulidad del Consejo de Estado. El acceso a esta información de manera fácil y sencilla a través de la plataforma web, permite a los ciudadanos conocer el ordenamiento jurídico para proteger sus intereses.

Durante la vigencia 2018, se registró un aumento significativo de consulta y de usuarios. En 2017 se registraron 36.000 usuarios, mientras que a diciembre de 2018 se registraron 609.000 usuarios, lo que significó que,

573.000 ciudadanos más tuvieran acceso a información normativa de su interés, esto sin contar que la mayoría de las consultas no incluyen el registro.

En el 2018 en el Portal SUIN<sup>6</sup> - Juriscol, en la sección Derecho vigente se incluyeron dos categorías relativos al reconocimiento de Justicia Propia de los Pueblos Étnicos en Colombia y la discriminación por razón al origen étnico, que contiene las normas y jurisprudencia más relevante al respecto y que son una estrategia para visibilizar los avances jurídicos en la protección de derechos de esta población de especial protección constitucional.

### 3.13 Saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria rural y urbana

**3.13.1 Entrega de títulos.** La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) se encarga de impulsar el saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria rural y urbana para facilitar el acceso a la propiedad formal de los bienes inmuebles, evitar situaciones de despojo, entre otras. Es así como entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2018 se han entregado 8.661 títulos de propiedad en 15 departamentos del país abarcando 74 municipios del territorio. El 97% de ellos de uso habitacional y el 3% restante de uso institucional. Con la suma de estos resultados, desde el 2013 se ha logrado apoyar jurídica y técnicamente el saneamiento de 61.841 predios en el territorio nacional.

**3.13.2 Jornadas de asesoría.** Mediante el uso de las unidades móviles y jornadas realizadas en diferentes municipios, se realizaron asesorías jurídicas gratuitas en temas de saneamiento y formalización de la propiedad dirigidas a 12.775 personas. 5.986 hombres y 6.484 de ellos mujeres.

### 3.14 Búsqueda, impulso, e implementación de soluciones amistosas

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), en cabeza de la Dirección de Defensa Internacional ha impulsado una férrea política de promoción de soluciones amistosas, bajo el entendido, que esta forma de terminación anticipada del proceso permite reestablecer la confianza en las instituciones y garantizar las reparaciones a que haya lugar, a partir de un trabajo directo y asertivo con víctimas y organizaciones.

La implementación de esta metodología ha permitido posicionar a Colombia como un referente de buenas prácticas en materia de soluciones amistosas y ha logrado desde el 2013 hasta el año 2018, la suscripción de: (i) 22 actas de entendimiento de búsqueda de solución amistosa, (ii) 12 acuerdos de solución amistosa, (iii) 3 acuerdos de cumplimiento de recomendaciones y (iv) la homologación de 11 acuerdos de solución amistosa.

---

6. Sistema Único de Información Normativa

En este punto es de anotar que la Agencia, en sus cinco años de funcionamiento, superó la cantidad de Soluciones Amistosas aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la historia de Colombia ante el Sistema (de 1998 a 2013 la CIDH homologó seis soluciones amistosas).

En particular, durante el 2018 se logró la firma de cuatro actas de entendimiento, una solución amistosa, dos informes Artículo 51, y dos informes Artículo 49 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>7</sup>, en casos y peticiones que se tramitan ante el Sistema Interamericano.

Al respecto, en el Informe Anual de 2018, la CIDH observó que para este período (2018), el país que registró los mayores niveles de avances en la implementación de medidas fue Colombia; con la implementación de 29 medidas de reparación.

Adicionalmente, la Comisión Interamericana reconoció, que, si bien las cláusulas de reconocimiento de responsabilidad no siempre figuran en los acuerdos de solución amistosa, en una sociedad como la colombiana, que ha sido sacudida durante más de cincuenta años por la violencia del conflicto armado, estas y su forma de ejecución son profundamente significativas y contribuyen a la reconstrucción del tejido social en el post-conflicto.

En suma, la CIDH valoró y felicitó los esfuerzos de Colombia por los avances logrados en la implementación y cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa y cumplimiento de recomendaciones durante el 2018.

## COLOMBIA EN LA ESCENA GLOBAL:

Política exterior responsable, innovadora y constructiva

### 4

## COLOMBIA AVANZA EN EL POSICIONAMIENTO EN EL EXTERIOR

El Gobierno Nacional comprometido con una política exterior proactiva, basada en la participación y el liderazgo de Colombia a nivel internacional, ha venido impulsando en escenarios multilaterales, tanto de la Organización de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos, diferentes iniciativas en temas

<sup>7</sup>. De conformidad con la Convención Americana, una vez la CIDH emite informe artículo 51, desiste de la posibilidad de presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

claves en la agenda global, entre los que se encuentran la promoción y respeto de los derechos humanos, así como la consolidación de la democracia. De igual manera, ha fortalecido sus relaciones bilaterales y de cooperación internacional, con el fin de compartir buenas prácticas y contar con cooperación que impacte en el cumplimiento de sus obligaciones.

Para cumplir con este cometido, a nivel interno se han adoptado medidas con el fin de fortalecer la coordinación y articulación en materia de política exterior. En este sentido, se destaca la creación, en virtud de la Directiva Presidencial No. 08 de 2018, de la Instancia de Alto Nivel para la Coordinación de la Acción Exterior, liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que el Gobierno Nacional actué de manera informada, articulada y coherente para fortalecer las relaciones del país con otros estados, organizaciones y organismos internacionales, y hacer frente a los desafíos que se presentan en la política exterior.

Adicionalmente, y con el fin de alcanzar las metas que el Gobierno Nacional se ha trazado en materia de política exterior, el Plan Nacional Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, incorporó en uno de los pactos estructurales, como es el Pacto por la Legalidad, un capítulo titulado Colombia en la Escena Global: política exterior responsable, innovadora y constructiva, en la que se plantean estrategias que impactarán el goce de los derechos humanos y en el cumplimiento de obligaciones internacionales, y con las que se alcanzarán los siguientes objetivos:

- a)** Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia.
- b)** Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada.
- c)** Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios.
- d)** Desarrollo del poder blando de Colombia y activa diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales.

#### 4.1 Diálogo con la comunidad internacional

En virtud de las funciones asignadas, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha venido coordinando acciones para evidenciar a nivel internacional los avances que tiene Colombia en materia de derechos humanos, sin dejar de reconocer los retos a los que se enfrenta nuestro país.

De esta manera, el Estado Colombiano logró posicionar en escenarios internacionales de gran relevancia, el compromiso y la voluntad inequívoca del actual Gobierno con la garantía y protección de los derechos humanos como política de Estado, los esfuerzos adoptados para la protección y garantía de los defensores(as) de derechos humanos y líderes(as) sociales, el compromiso del Gobierno con el cumplimiento del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y la atención a la actual crisis migratoria de ciudadanos venezolanos, entre otros temas.

En este sentido, se destaca la participación del señor Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez en el 73 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

De igual manera, Colombia ha acudido a las reuniones de trabajo y audiencias públicas a las que ha sido convocada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del 168<sup>8</sup>, 169<sup>9</sup> y 170<sup>10</sup> Periodo de Sesiones, en las que ha presentado las políticas y acciones adoptadas para la garantía de los derechos humanos, y ha respondido a las dudas e inquietudes planteados por los comisionados y comisionadas, así como por la sociedad civil, y en el marco de ellas ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

De otra parte, el Gobierno Nacional ha fortalecido los lazos de cooperación en derechos humanos y ha compartido experiencias con representantes gubernamentales, parlamentarios, agencias de cooperación, acade-

- 
- 8.** 168 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizada en República Dominicana del 3 al 11 de mayo de 2018. En este periodo de sesiones Colombia participó en cuatro audiencias temáticas sobre Colombia relacionadas con: "Medidas para la protección de pruebas en casos de desaparición forzada en Colombia"; "Investigación y sanción de violaciones de derechos humanos cometidas por terceros civiles en Colombia"; "Seguimiento al Acuerdo de Paz: Memoria, Verdad, Justicia"; y "Situación de los pueblos indígenas en el contexto del acuerdo de paz". El Estado colombiano puso en conocimiento de la CIDH las acciones implementadas para buscar a las personas desaparecidas forzosamente como consecuencia y en razón del conflicto armado; para asegurar el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición en el marco del Acuerdo de Paz; y sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia.
  - 9.** 169 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizada en Boulder, del 30 de septiembre al 5 de octubre de 2018. En estas sesiones Colombia intervino en 3 audiencias temáticas que abordaron los siguientes temas: "Garantías de los derechos de la niñez en los 102 pueblos indígenas de Colombia"; "Denuncias de asesinatos, amenazas y desplazamiento forzado de personas defensoras de los derechos a los territorios afrodescendientes e indígenas en Colombia"; y "Denuncias de violación de derechos de las comunidades afrocolombianas víctimas del conflicto armado en Colombia". Una Delegación oficial concurrió en representación del Estado colombiano para presentar información detallada sobre las acciones desplegadas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y de sus niños en particular; para proteger a los defensores de derechos humanos y líderes sociales; así como los avances en las investigaciones de los delitos cometidos contra las comunicaciones afrocolombianas víctimas del conflicto armado.
  - 10.** 170 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizada en Washington, del 3 al 7 de diciembre de 2018.



mia, y organismos internacionales, que tuvieron lugar en el marco de visitas adelantados a diferentes países, entre ellos, Suiza, Reino Unido, Francia y España.

De igual manera, ha mantenido un diálogo permanente y fluido con la Comunidad Internacional en aras de fortalecer la cooperación, la apertura y el trabajo mancomunado en derechos humanos. Para el efecto, se ha realizado el XI Diálogo en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea<sup>11</sup>, y el XIV Mecanismo Viceministerial de Consultas Políticas, Económicas y de Derechos Humanos Colombia-Canadá<sup>12</sup>; así como reuniones bilaterales con altos representantes del Sistema de Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja, Cuerpo Diplomático acreditado en Colombia y Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, en los que se ha reiterado el compromiso del Estado Colombiano con el goce efectivo de los derechos humanos en los territorios y se ha logrado contar con socios estratégicos para alcanzar metas puntuales en la materia.

#### **4.2 Visitas de Representantes de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

El Estado Colombiano ha atendido las visitas de altos representantes de organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos, como Michel Forst, Relator Especial sobre la Situación de los Defensores(as) de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, Relator sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Encargado de la Unidad sobre Derechos de las Personas con Discapacidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); James Stewart, Fiscal Adjunto de la Corte Penal Internacional; Eduardo Ferrer, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Adama Dieng, Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio de Naciones Unidas, con quienes establecimos un diálogo franco y respetuoso sobre los avances y retos del Estado Colombiano en la garantía de los derechos humanos.

Destacamos la visita de Michel Forst, Relator Especial sobre la Situación de los Defensores(as) de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que tuvo lugar del 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. La visita del Relator de la ONU se da luego de 10 años sin que el Estado de Colombia hubiera aceptado visitas o realizado invitaciones oficiales a un Relator de la Naciones Unidas.

La visita, así como el diálogo sostenido con Altas Autoridades, fue de buen recibo por el Sistema de Naciones Unidas y el Relator, quien al cierre de su visita, además de hacer referencia a los retos que tenemos en la

---

**11.** Diálogo en Derechos Humanos entre Colombia y la Unión Europea realizado el 8 de abril de 2018 en la ciudad de Bogotá D.C.

**12.** Diálogo en Derechos Humanos entre Colombia y Canadá, realizado el 29 de marzo de 2019 en la ciudad de Bogotá D.C. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/instalacion-xiv-mecanismo-viceministerial-consultas-politicas-economicas-derechos>

materia, destacó las acciones que venía adoptando el Gobierno, entre ellas, el lanzamiento del Pacto por la Vida en Apartado, la declaración pública del Presidente Iván Duque de que “la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos estará a la vanguardia de su gobierno”, el Plan de Acción Oportuna (PAO), así como la creación de la Comisión Intersectorial Para el Desarrollo PAO. Y en este sentido, señaló que el PAO es una “evidencia clara de la voluntad de reestructurar y articular una política pública para proteger a los defensores y las defensoras de derechos humanos, el cual me parece un elemento clave para mejorar la eficiencia de las medidas existentes”<sup>13</sup>.

Estas visitas representan un paso trascendental para Colombia, evidenciando la apertura del Gobierno del Presidente Iván Duque y el compromiso del Estado Colombiano en seguir trabajando –en conjunto con la Comunidad Internacional– hacia el goce efectivo de los derechos humanos en los territorios.

### 4.3 Presentación de Informes Periódicos ante Naciones Unidas

Colombia ha cumplido oportunamente la obligación de presentar informes convencionales a los Comités de Naciones Unidas. El 2 de mayo de 2018 presentó el **3º Informe periódico al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares** con información sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

A su turno, el 4 de octubre de 2018 presentó los informes **17º a 19º combinados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**, que dan cuenta de las acciones desplegadas para cumplir a cabalidad con lo dispuesto en la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial.

La elaboración de ambos informes implicó un ejercicio amplio de consultas con las entidades del nivel nacional concernidas, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y representó una oportunidad de autoevaluación sobre el avance en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, que tuvo en cuenta las recomendaciones formuladas al Estado los Comités.

De otra parte, Colombia fue examinada el 10 de mayo de 2018 en el marco de la 30ª Sesión del Grupo de Trabajo del EPU. Para tal efecto, el Estado presentó en febrero de 2018 el tercer Informe Nacional, el cual demandó un proceso de diálogo en tres niveles institucionales a saber: (i) autoridades del nivel nacional mediante reuniones

---

**13.** Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Consultar en el siguiente link: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>

interinstitucionales destinadas a recaudar información, (ii) autoridades del nivel local, particularmente gobernaciones, a efectos de recabar información escrita sobre los avances y desafíos identificados en su región; y (iii) diálogo con la sociedad civil, en foros y una consulta electrónica.

Durante el diálogo interactivo con el Consejo de Derechos Humanos el 10 de mayo de 2018, la Delegación del Estado presentó información sobre los avances alcanzados en materia de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, educación en derechos humanos y situación especial de las poblaciones excluidas y discriminadas, así como en la implementación del Acuerdo de Paz suscrito con la FARC-EP. Durante el Diálogo Interactivo, el Estado Colombiano recibió 211 recomendaciones, de las cuales aceptó 183 y tomó nota de 28. El Informe fue adoptado el 15 de mayo de 2018.

#### **4.4 Biblioteca Virtual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

El Ministerio de Relaciones Exteriores puso en marcha la Biblioteca Virtual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que consiste en un repositorio virtual de consulta permanente, de fácil acceso para los servidores públicos y el público en general, con información actualizada sobre la normatividad vigente y los compromisos internacionales del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La Biblioteca puede ser consultada en:

<http://gruposmre.cancilleria.gov.co/sitios/DVAM/DIDHD/Biblioteca/SitePages/Home.aspx>

## 5

### **AVANCES EN POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN MIGRANTE PROVENIENTE DE VENEZUELA**

Desde el inicio de la Revolución Bolivariana, los ciudadanos venezolanos han salido de su país en busca de mejores condiciones de vida en otras partes del mundo de manera gradual. Comenzando en 2015 pero especialmente a finales de 2016 esta situación se ha profundizado y se ha convertido hoy, sino en el mayor, en uno de los más grandes procesos migratorios en el mundo. De acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas, el éxodo de ciudadanos venezolanos ha sobrepasado los tres millones de personas.

En 2018, 980 mil venezolanos transitaron por Colombia en ruta hacia otros destinos en América del Sur y otras regiones. Esta situación ha puesto enormes presiones sobre los gobiernos departamentales y locales. Para dar una idea, en Ipiales, en el cruce de la frontera con Ecuador, cruzaban tres mil personas cada año. En 2018 ese número pasó a 710 mil personas, en su gran mayoría ciudadanos venezolanos.

Frente a este panorama, el Gobierno Nacional ha definido la respuesta al problema migratorio generado por la crisis humanitaria en Venezuela, como una prioridad. En este sentido ha construido una política sustentada en tres pilares (político, financiero e institucional) cuyo objetivo es continuar con la atención humanitaria a la migración proveniente de Venezuela al tiempo que se implementan las acciones requeridas para lograr la plena integración de los ciudadanos venezolanos en nuestro país.

### 5.1 Política Integral de Atención a la Población Migrante Proveniente de Venezuela

La política, que se presenta de manera resumida en el gráfico N° 6, consta de un pilar normativo, uno financiero y uno institucional. A su vez es atravesada por los esfuerzos que en los niveles regional y multilateral han liderado el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. Uno de los principales resultados es la elaboración de un Plan Regional de Respuesta para los Migrantes y Refugiados de Venezuela por parte del sistema de las Naciones Unidas por valor de US\$ 738 millones de los cuales un 43% corresponden a programas a ser implementados en nuestro país.



Gráfico N° 6. Política de atención a la población migrante de Venezuela  
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

Parte integral de esta política ha sido la atención humanitaria para la población migrante proveniente de Venezuela, con el fin de resguardar derechos que les son negados reiteradamente en su país. A continuación, se presentan algunos datos sobre la atención en salud, educación y atención a menores.

### 5.2 Atención humanitaria

Para el mes de noviembre de 2018 más de 183.5 mil venezolanos han recibido atención médica en hospitales colombianos. En ese mismo periodo, cerca de 840 mil vacunas les han sido aplicadas, en un 84.2% a niños menores de 5 años, pues enfermedades que habían sido erradicadas en Colombia como el sarampión y la tuberculosis están regresando debido a la falta de vacunas en Venezuela. Otras enfermedades graves como el VIH/SIDA, la desnutrición severa y la mortalidad neonatal han mostrado incrementos de 3 y 4 veces año a año.

Con respecto a la educación, más de 100 mil niños y adolescentes se han registrado en el sistema público colombiano, donde además reciben alimentación y transporte desde y hacia las escuelas.

Más de 62 mil niños y adolescentes también han recibido asistencia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en uno o más de los programas dirigidos hacia estas poblaciones vulnerables.

También se han flexibilizado las medidas migratorias para facilitarles una ruta a los migrantes irregulares hacia un estatus migratorio regular.

De esta manera, cerca de 500 mil migrantes venezolanos en la práctica tienen acceso a los mismos servicios con que cuentan los ciudadanos colombianos.

### 5.3 Mecanismos de facilitación migratoria:

Creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP): Este mecanismo de facilitación ofrece permanencia temporal a los ciudadanos venezolanos, es de carácter gratuito y se ha expedido en los siguientes términos:

FASE DEL PEP Y DEL PECP/RESOLUCIÓN REGLAMENTA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	RESOLUCIÓN IMPLEMENTA MIGRACIÓN COLOMBIA	PERMANENCIA EN COLOMBIA AL/ REQUISITO	FECHA DE INICIO DEL OTORGAMIENTO DEL PEP	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DEL PEP
1) 5797 del 25 de julio de 2017, por medio de la cual se crea el PEP	1272 del 28 de julio 2017	28/07/2017	03 de agosto de 2017	31 de octubre de 2017
2) 0740 del 05 de febrero de 2018, establece nuevo término PEP	0361 del 06 de febrero 2018	2/02/2018	07 de febrero de 2018	07 de junio de 2018

3) 6370 del 01 de agosto de 2018, reglamenta PEP-RAMV	2033 del 02 de agosto 2018	2/08/2018	02 de agosto de 2018	02 de diciembre de 2018
3.1) 10064 del 03 de diciembre de 2018, prórroga del PEP-RAMV	3107 del 03 de diciembre de diciembre de 2018	2/08/2018	03 de diciembre de 2018	21 de diciembre de 2018
4) 10677 del 18 de diciembre de 2018, nuevo término PEP	3317 del 19 de diciembre de diciembre 2018	17/12/2018	27 de diciembre de 2018	27 de abril de 2019

Tabla N° 3. Creación del Permiso Especial de Permanencia  
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

El titular del Permiso Especial de Permanencia (PEP), quedará autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.

Con el PEP los ciudadanos venezolanos pueden permanecer un periodo de 90 días en el país, prorrogable hasta un máximo de dos años. Al 31 de diciembre de 2018, Migración Colombia aprobó 480.990 permisos.

**5.3.1 Tarjeta de Movilidad Fronteriza.** Adicionalmente, Migración Colombia a partir del 16 de febrero de 2017, habilitó la tarjeta de movilidad fronteriza para que los ciudadanos venezolanos, residentes en zonas de frontera, que deseen ingresar a los municipios Colombianos limítrofes con éste país, se les permita abastecerse de alimentos, asistir a citas médicas, comprar productos de primera necesidad y a los menores de edad inscribirse en las instituciones educativas; así mismo fue creada con el fin de facilitar la movilidad y continuar garantizando una frontera segura y ordenada, permitiendo tener un mayor control de los ciudadanos migrantes. Al finalizar la vigencia entre enero y diciembre de 2018 se aprobaron un total de 1.143.058 Tarjetas de Movilidad Fronteriza (TMF). Este mecanismo permitió la circulación de personas en las áreas de frontera entre ambos países; en este caso, no es necesaria la presentación de un pasaporte.

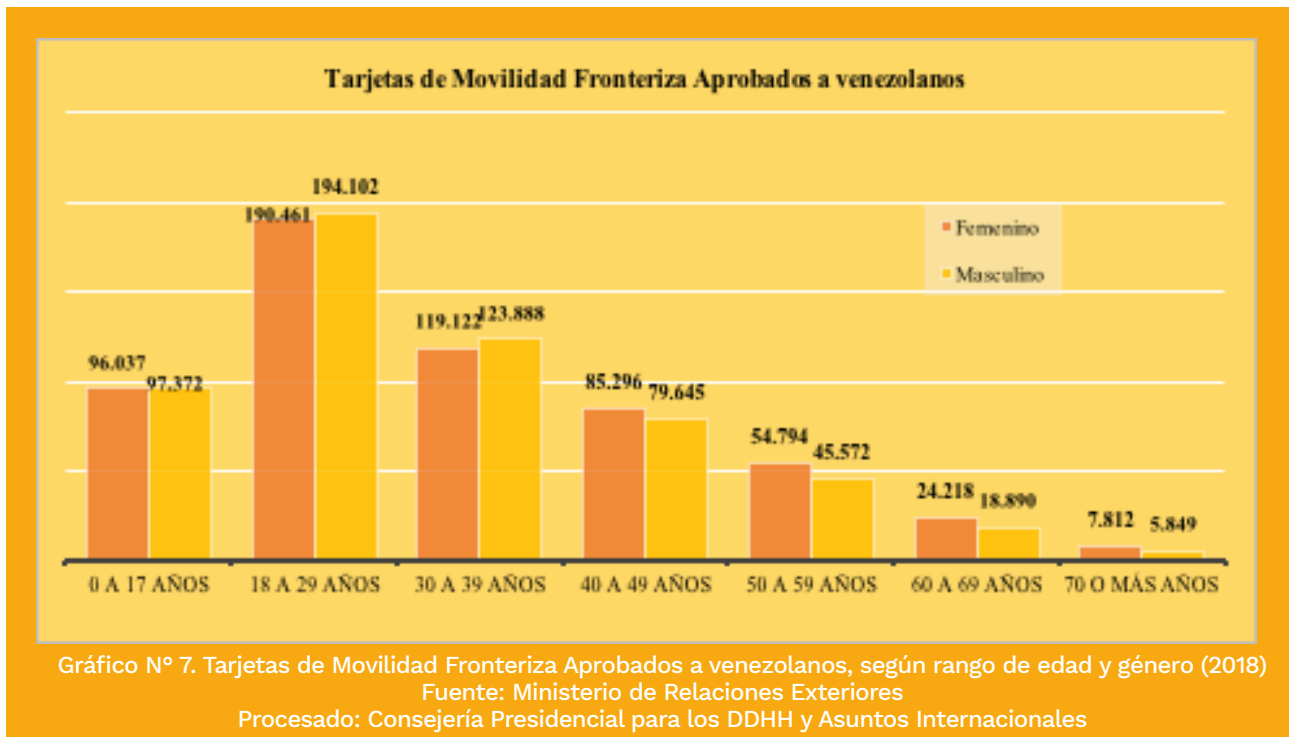
Es importante tener en cuenta que la Tarjeta de Movilidad Fronteriza sólo sirve para hacer el tránsito a través de los Puestos de Control Migratorio autorizados por Migración Colombia; esta solo permite entrar hasta

cierto punto del país; los venezolanos que quieran pasar al interior del país u otros departamentos deberán ingresar con pasaporte vigente debidamente sellado.

Esta tarjeta permite movilizarse por:

Lugares permitidos con tarjeta de movilidad	
La Guajira	Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Albania
Norte de Santander	Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander y el Zulia
Arauca	Arauca, Arauquita, y Puerto Contreras
Vichada	Puerto Carreño
Guainía	Inírida
La tarjeta la podrán tramitar quienes demuestren que viven en	
Amazonas	Puerto Ayacucho y San Fernando de Atabapo
Apure	El Amparo, La Victoria y Puerto Páez
Táchira	Ayacucho, Bolívar, Cárdenas, Córdoba, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Lobatadera, Pedro María Ureña, San Cristóbal, Rafael Urdaneta y Torbes
Zulia	Mara, Páez, Catatumbo y Jesús María Semprún

Tabla N° 4. Lugares permitidos con tarjeta de movilidad  
Fuente: Migración Colombia



**5.3.2 Otras disposiciones en materia migratoria.** El 21 de diciembre de 2018, Migración Colombia creó el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT), para aquellos ciudadanos extranjeros que necesitan ingresar a Colombia para dirigirse hacia terceros países; dicha medida, hace parte de las disposiciones tomadas por el Gobierno Nacional para mantener una migración ordenada y segura dentro del territorio nacional.

El Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal se expedirá, únicamente, al extranjero que necesita hacer tránsito por Colombia bien sea para tomar una conexión, otro medio de transporte, regresar a su país de origen o bien dirigirse hacia un tercer país; con un término de vigencia de 15 días calendario, contados a partir de su fecha de expedición y no será prorrogable.

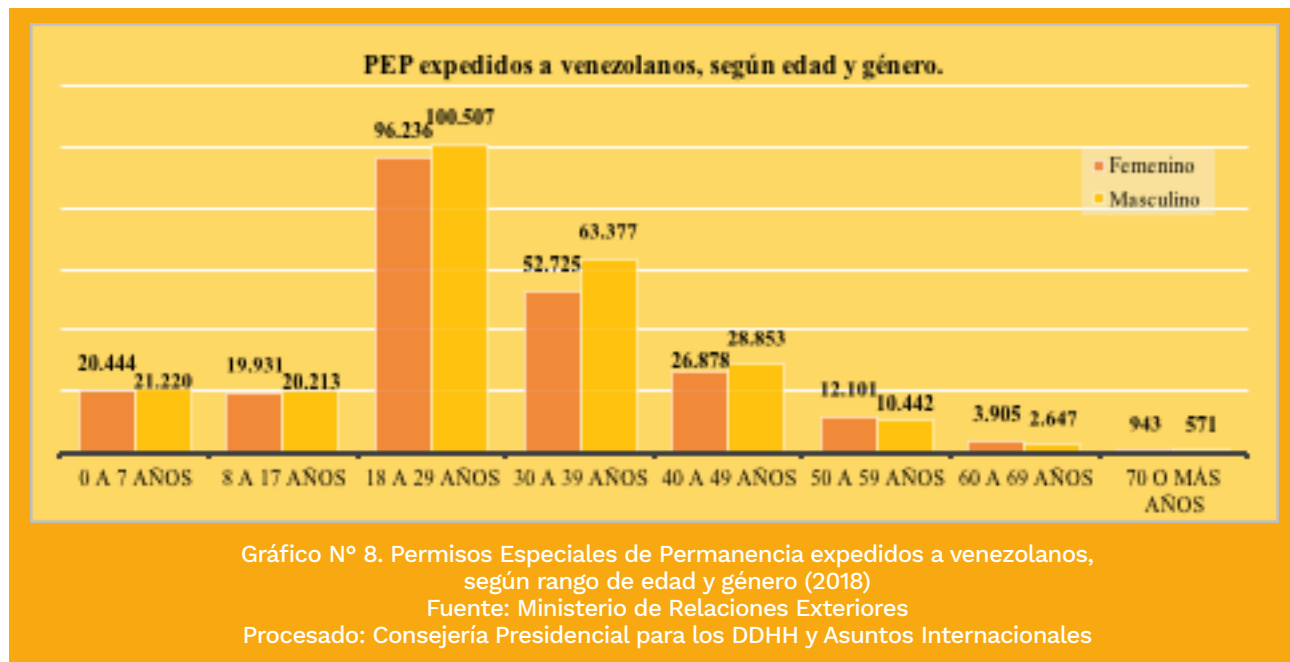
Frente a las naciones que requieren visa para ingresar en tránsito al territorio nacional, este permiso no reemplaza las exigencias de un visado y como tal, los nacionales de esos países deberán seguir presentando



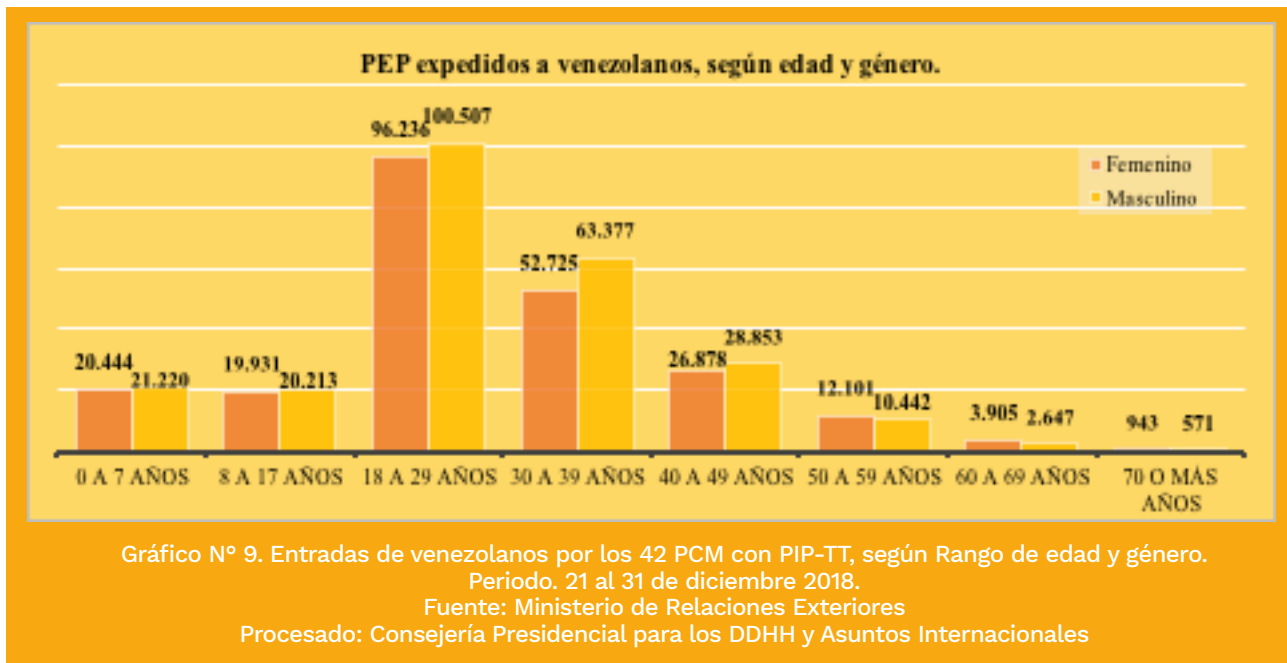
su visado. De igual forma, el Estado Colombiano mantiene la facultad discrecional para autorizar el ingreso o tránsito de los ciudadanos extranjeros por su territorio.

Con la expedición de este nuevo Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal, se busca disminuir, aún más, la irregularidad en materia migratoria, y llega a sumarse a herramientas como la TMF y el PEP, que no solo nos permiten identificar a los extranjeros que entran y salen del territorio nacional o se encuentran dentro del mismo, sino que además nos ayuda a garantizar la seguridad de los migrantes, que ya no van a tener que pagar altas sumas de dinero o poner sus vidas en riesgo.

Según estadísticas, a partir de su expedición en tan solo 10 días ingresaron 1.494 venezolanos al país con este mecanismo<sup>14</sup>.



14. Gráfico N° 8. (PEP expedidos a venezolanos, según edad y género)



**5.4 Actividades para la garantía de acceso a derechos fundamentales de población venezolana en situación de vulnerabilidad.**

**5.4.1 Red Migrante<sup>15</sup>.** Migración Colombia en ejercicio de su rol como autoridad de control y vigilancia migratoria y de extranjería del Estado, estableció con la Resolución 1701 de 2013 “Política Institucional de Derechos Humanos - Red Migrante”, como marco para garantizar los Derechos Humanos de nacionales y extranjeros que, a su vez, se establece como instrumento para la coordinación entre entidades del Estado y actores no gubernamentales en la atención de la población migrante en situación de vulnerabilidad.

El funcionario de Migración Colombia debe atender los requerimientos que surjan en virtud de los casos que se puedan presentar cuando el solicitante (nacional o extranjero) requiera apoyo para resolver su situación migratoria, contactar a su Representación diplomática, entre otros. En caso de que el incidente que se presente

**15.** La Red Migrante es una instancia encargada de articular y coordinar los servicios y atención de diferentes entidades gubernamentales, instituciones y organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil competentes para que los extranjeros accedan a los diferentes programas que éstas puedan brindar de acuerdo a sus funciones y a las necesidades de la población extranjera.

sea competencia de Migración Colombia, se le brindará el apoyo, información o asesoría necesaria al nacional o extranjero para que pueda acceder al servicio que requiere. Así mismo deberá activar la articulación interinstitucional mediante el contacto con la entidad o entidades que frente a la situación brinden el apoyo, asesoría, asistencia o prestar ayuda humanitaria de acuerdo con las competencias de las instituciones a del orden local, municipal o departamental en garantía y protección de los Derechos Humanos. Durante la vigencia 2018, la Red Migrante fue activada por funcionarios de Migración Colombia en 614 oportunidades, de estas, 388 fueron específicamente para otorgarle garantías de atención para la población venezolana más desfavorecida.

**5.4.2 Ruta para acceso a Salud.** Diariamente, por los Puestos de Control Migratorio (PCM) ingresan venezolanos que buscan en Colombia servicios médicos, muchos de ellos sin la documentación requerida para el ingreso a nuestro país; sin embargo, Migración Colombia adoptó el PIP3<sup>16</sup> para que se les permita acceder al servicio; así mismo el ciudadano venezolano beneficiario del PEP, podrá acceder a la oferta institucional en materia de salud y vincularse al sistema de seguridad social.

A través de esta facilitación migratoria, fueron atendidos 301 casos de venezolanos que requerían atención médica inmediata a través de los servicios de urgencias de la red hospitalaria, de estos casos, 200 corresponden a la activación de pasos humanitarios en fechas en que la frontera colombo-venezolana se encontraba cerrada por parte de Venezuela. Los demás casos, corresponden a venezolanos que requerían atención médica inmediata, ante lo cual Migración Colombia coordinó con las Secretarías de Salud y Defensoría del Pueblo, la atención de los extranjeros en los centros médicos u hospitales.

**5.4.3 Ruta para hospedaje y traslado.** La Red Migrante fue activada en 43 ocasiones para coordinar con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) la prestación de servicios de hospedaje temporal, alimentación y traslado de venezolanos que en algunos casos transitaban por las ciudades y carreteras colombianas, los cuales tenían como destino Ecuador, Perú o Chile, y en otros casos de venezolanos que no encontraron una estabilidad en Colombia y decidieron retornar a su país.

**5.4.4 Ruta para la protección de mujeres.** Se presentaron 24 casos en los que se activó la Red Migrante para proteger a mujeres venezolanas que se encontraban en situación vulnerable por motivos de violencia de género o que “trabajaban” en bares o discotecas ejerciendo la prostitución. Para estos casos, se realizaron coordinaciones con las comisarías de familia y otras autoridades competentes para otorgarles asistencia, orientación jurídica, alimentación, hospedaje, entre otros servicios.

---

**16.** Resolución 1220 de 2016, Artículo 4º. Tipos de Permiso y Permanencia: La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, está facultada para otorgar a ciudadanos extranjeros Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), en los siguientes casos: PIP 3: Que deseen ingresar para recibir atención, servicios o tratamiento médico en instituciones debidamente autorizadas por las entidades competentes.

**5.4.5 Ruta para la protección de menores.** Se atendieron 18 menores de edad que se encontraron en situación de calle (mendicidad) y en estado de abandono por parte de sus padres. En coordinación con la Policía de Infancia y Adolescencia y con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se les brindó protección realizando las acciones respectivas para la restitución de sus derechos.

**5.4.6 Atención en las Salas Transitorias de Migración (STM)<sup>17</sup>**. Fueron atendidos 1.596 ciudadanos venezolanos sujetos de procesos administrativos o que se acogieron a la medida de salida voluntaria<sup>18</sup>, brindándoles un trato digno y respetando en todo momento sus derechos humanos.

**5.4.7 Investigación Judicial – Acceso a Justicia.** En investigación judicial liderada por Migración Colombia, con el apoyo de la Policía Nacional, la Agencia Investigativa del Departamento de Seguridad Nacional de la Embajada Americana (ICE por sus siglas en inglés) y el direccionamiento de la Fiscalía General de la Nación, se logró desarticular una red dedicada a la trata de personas que tenía como finalidad la explotación laboral, en donde a ciudadanos venezolanos se les obligaba a vender sustancias estupefacientes en la ciudad de Armenia - Quindío. Las víctimas eran reclutadas en Cúcuta con falsas ofertas laborales, en donde supuestamente desempeñarían sus funciones en cultivos de café. Dentro de esta operación, se logró la captura de seis personas por los delitos de trata de personas transnacional, concierto para delinquir, tráfico fabricación o porte de estupefacientes y homicidio.

---

**17.** STM: son espacios físicos que ofrecen los servicios necesarios para garantizar una adecuada atención a los migrantes. Para tal efecto, se realizan procedimientos de verificación migratoria, diagnóstico médico, asistencia legal, comunicaciones (con un abogado, representante consular, con sus familiares), intérprete de idioma (en la medida de las posibilidades), comodidad, acceso a televisión y lectura, descanso y servicios sanitarios

**18.** Resolución 1238 de 2018. Artículo 40. Salida voluntaria del país. En caso que dentro del proceso de verificación migratoria se identifique que un extranjero se encuentra en permanencia irregular, y con anterioridad al inicio del proceso administrativo sancionatorio, este manifieste ante la autoridad migratoria de manera expresa, libre de cualquier apremio, su interés de abandonar el territorio nacional por sus propios medios, el Director Regional podrá autorizar la suscripción de un acta de compromiso de salida voluntaria del país y la expedición de un salvoconducto, con vigencia de hasta cinco días, acorde a las circunstancias especiales de cada caso. Su otorgamiento es facultativo por parte de la autoridad migratoria, no genera ningún derecho y su incumplimiento dará lugar al inicio del proceso administrativo sancionatorio en términos previstos en la ley.

# EMPRENDIMIENTO

**El crecimiento económico se potenciará con un entorno favorable a la creación y consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo.**

## 6

**AVANCES EN EMPRESA Y DERECHOS HUMANOS****6.1 Primer país latinoamericano en construir segunda versión del Plan Nacional de Acción en Empresa y Derechos Humanos**

Con la expedición del marco “Proteger, Respetar y Remediar” de Naciones Unidas de 2008 y sus correspondientes Principios Rectores (PRNU) sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2011, Colombia se constituye en un referente en la implementación de la agenda global de derechos humanos y empresas, siendo el primer país no europeo en contar en el 2015 con un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas (en adelante PNA o Plan). Los Planes Naciones de Acción son la figura internacionalmente aceptada para la puesta en marcha de los parámetros aprobados por las Naciones Unidas, y Colombia fue el primer país no europeo en contar con este instrumento. Este Plan, se constituye en un instrumento de política pública que permite garantizar la coherencia entre las políticas de gobierno y los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales lidera la coordinación e implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos en Colombia, los cuales se materializan a nivel país a través de los Planes Nacionales de Acción. Para el caso colombiano, la primera versión se adoptó en diciembre de 2015 para el periodo 2015-2018.

El Gobierno Nacional ha venido trabajando en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, siguiendo la recomendación realizada por la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993 y atendiendo al manual elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2002.

En este proceso se han recogido las lecciones aprendidas del esfuerzo realizado por el Estado colombiano y la sociedad civil durante los años 2006 y 2008, así como los lineamientos de política pública consolidados en los documentos “De la Violencia, a la Sociedad de los Derechos, Propuesta de Política Integral de DDHH 2014-2034” y la “Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034”, desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos.

En este sentido, la formulación de la segunda versión del Plan de Empresas y Derechos Humanos es un componente del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, y conforme con el Plan Nacional de Desarrollo “Un Pacto por Colombia, un Pacto por la Equidad”, es una meta del Gobierno Nacional.

Así las cosas, desde agosto de 2018 esta Consejería Presidencial ha adelantado 40 reuniones bilaterales con 28

entidades estatales con el fin de establecer compromisos sectoriales frente a la protección de los derechos humanos en el marco de las actividades empresariales, los cuales se verán reflejados en las acciones y ejes estratégicos del Plan.

### **6.2 Colombia líder regional en la implementación de Principios Ruggie**

Hoy Colombia es un referente regional en la implementación de la agenda global de derechos humanos y empresas. En este sentido, desde la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales se ha impulsado la conformación de la “Red regional de aprendizaje e innovación en Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos” y se ha construido una red de alianzas con los puntos focales del tema en esos países, con el propósito de compartir los aprendizajes del proceso de implementación del Plan Nacional de Acción. En este sentido, se ha logrado un efectivo intercambio de conocimiento con los representantes de los Gobiernos de Chile, Argentina, México, Perú y Guatemala.

### **6.3 Implementación del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en el territorio nacional**

Como producto de los ejercicios de implementación del Plan a nivel territorial, en diciembre de 2018 se elaboraron y socializaron los primeros lineamientos territoriales de empresas y derechos humanos por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali<sup>19</sup>, los cuales establecen la hoja de ruta de la ciudad en la materia. Así también, se debe resaltar el acompañamiento de esta Consejería Presidencial en la elaboración de políticas públicas en empresas y derechos humanos para la Alcaldía de Barrancabermeja y la Gobernación de Antioquia<sup>20</sup>.

Con el fin de sentar las bases de relacionamiento que coadyuven a la construcción de un diálogo propositivo y una visión conjunta de desarrollo entre los pueblos indígenas y la industria extractiva, bajo el liderazgo de la Agencia Española de Cooperación, se llevó a cabo el primer Encuentro Nacional sobre debida diligencia y derechos de los pueblos indígenas que tuvo por finalidad, propiciar un espacio de conversación e intercambio de experiencias entre el sector petrolero y las organizaciones indígenas del país, enmarcados en los referentes internacionales y nacionales de derechos humanos.

En este sentido, en el segundo semestre de 2018, esta Consejería Presidencial acompañó el desarrollo de la segunda fase de la iniciativa Arauca Derecho al Futuro; proceso de diálogo entre instituciones públicas, miembros

---

**19.** Decreto 0760 de 14 de diciembre de 2018 por el cual se aprueba la Hoja de Ruta en materia de Derechos Humanos y Empresa de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones.

**20.** Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 12 del 29 de mayo de 2019. Por la cual se adopta la política pública integral de derechos humanos de Antioquia 219234 y se crean mecanismos para su implementación.

de la sociedad civil y el sector productivo y empresarial, dirigido a construir las bases para poner en marcha la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos en el Departamento de Arauca.

De este ejercicio se obtuvieron tres productos: una definición común de la relación entre empresa y derechos humanos; un acuerdo sobre los principios de relacionamiento y la formulación de una agenda de trabajo estructurada en cinco líneas de acción i). Designación de la Comisión Regional de Competitividad para asegurar la continuidad del proceso de implementación de los lineamientos de derechos humanos y empresa. ii) Presentación del Plan Nacional de Acción a la Mesa de Derechos Humanos de Arauca y socialización de resultados de Arauca Derecho al Futuro. iii) Capacitación a líderes sociales y servidores públicos sobre lineamientos de derechos humanos y empresa. iv) Planes de fortalecimiento de capacidades empresariales en materias relacionadas. v) Diseño y realización de una campaña de comunicación sobre la oferta institucional en materia de derechos humanos y rutas de atención)

Finalmente, en el marco del Plan, en el departamento del Cesar se construyeron espacios de diálogo entre empresas, Estado y sociedad civil para la construcción de confianza, la resolución de conflictos y la protección de poblaciones vulnerables en el marco de las actividades empresariales de la zona.

#### **6.4 Formulación e implementación de la política de derechos humanos del sector minero energético**

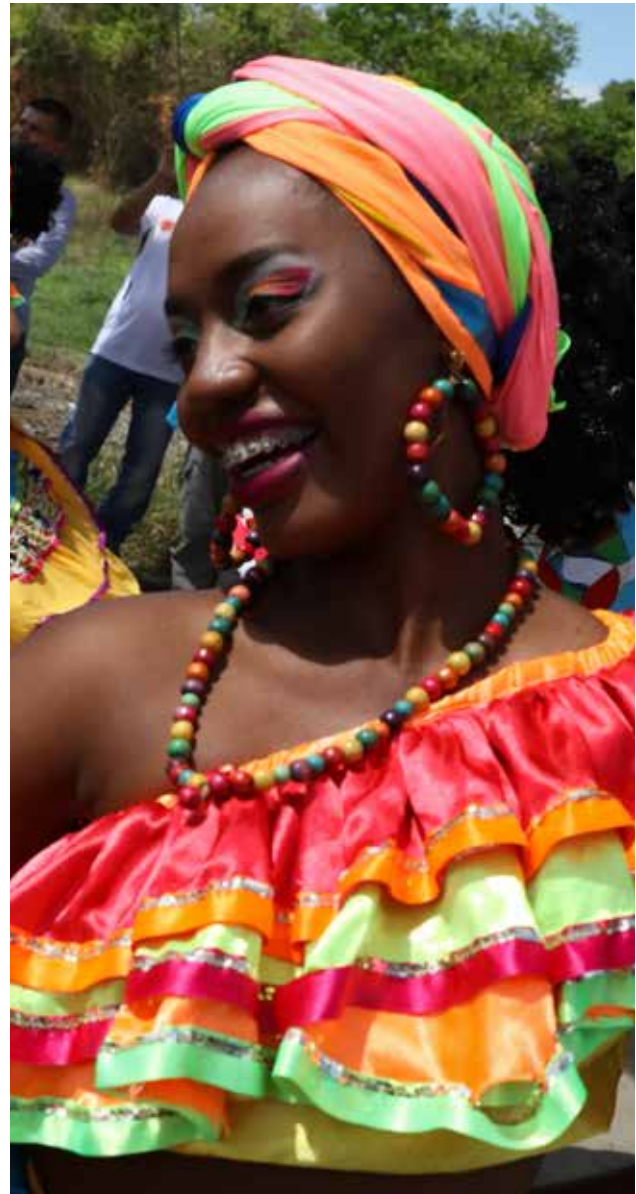
Durante el 2018, el liderazgo del sector minero energético en la implementación del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, se materializó con la formulación y puesta en marcha de la Resolución 40796 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se adopta la política pública de derechos humanos para el sector minero energético.

Entre los avances en el sector, es de mencionar que el gobierno colombiano ha impulsado la creación de grupos de trabajo en derechos humanos, los cuales tienen por objetivo fundamental compartir buenas prácticas y conductas responsables en el marco de la debida diligencia. Así las cosas, en el primer semestre del año 2019 se creó e instaló el **Grupo de Trabajo de Derechos Humanos** para el **sector aurífero**, en un trabajo conjunto del Grupo de Empresas y Derechos Humanos, la Universidad del Rosario y empresarios del sector. Se busca que la puesta en común de diversas experiencias, permita que sean replicadas y así cumplir con la obligación de respetar los derechos humanos dentro de las actividades empresariales. La participación de la Consejería Presidencial en estos espacios permite brindar asesoría técnica y conocer las experiencias y complejidades propias del sector.



Asimismo, el Grupo de Empresa y Derechos Humanos actualmente se encuentra trabajando con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía en la construcción de una propuesta para la creación del **Grupo de Trabajo de Hidrocarburos y Derechos Humanos**. Esta iniciativa nace de la necesidad de poder compartir experiencias exitosas de algunas empresas del sector con otras que están ingresando al mercado o incluso aquellas que todavía tienen un camino por avanzar en el respeto de los derechos humanos en las actividades extractivas.

Ahora, frente al Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Carbón, el cual fue creado en el 2017, la Consejería Presidencial continúa participando y se encuentra, actualmente, socializando un protocolo en el que se identifica cuál es el rol de las empresas para la prevención de vulneraciones contra los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de comunidades y líderes sociales. Adicionalmente, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, en la construcción de la agenda para una próxima Gira Carbón la cual tiene como objetivo seguir posesionando el carbón térmico colombiano en el mercado europeo, garantizando el trabajo tanto del gobierno como de las empresas en la protección y respeto de los derechos humanos en el ámbito de las actividades empresariales del sector



# EQUIDAD

**Un pacto por la equidad para ampliar las oportunidades de todas las familias colombianas.**

## PRIMERO LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS:

Desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia

7

### **AVANCES EN LA PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO, UTILIZACIÓN, USO Y VIOLENCIA SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS Y GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS**

A partir del compromiso del Estado colombiano frente la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), en el país se han adoptado y ratificado distintas normas y prácticas que promueven la prevención de su vinculación a los grupos armados organizados (GAO) y a los grupos delictivos organizados (GDO).

En ese contexto y a partir de las recomendaciones de la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y, del apoyo de varias instancias internacionales, desde el año 2007 se puso en marcha la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), que actualmente está compuesta por 22 entidades del orden nacional y cuya Secretaría Técnica, que fue creada a partir de la expedición del Conpes 3673 del 2010, es ejercida por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales de acuerdo a las disposiciones del Decreto 1569 de 2016.

Entre las tareas más relevantes de la Secretaría Técnica desarrolladas, entre enero y diciembre de 2018, se encuentra el monitoreo y seguimiento a las dinámicas de riesgo asociadas con la vinculación de los NNA a los GAO y GDO. Lo anterior, derivó la construcción de la Priorización Municipal, correspondiente a una herramienta indicativa que facilita a las instituciones que hacen parte de la CIPRUNNA, focalizar sus recursos orientados a prevenir estas vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, la priorización también es un instrumento que busca generar elementos esenciales para la articulación interinstitucional y se convierte en referente para hacer seguimiento al abordaje territorial de la acción institucional.

Los grupos de la priorización se definen de la siguiente manera:

• **Grupo D (Nivel Superior Alto)**

En este se nivel se agrupan 104 municipios del país, especialmente concentrados en las zonas periféricas de la economía nacional en donde tradicionalmente se han registrado factores de violencia. Igualmente, se encuentran municipios que registran la presencia de GAO, cultivos de uso ilícitos, minería ilegal, rutas y/o corredores de tráfico ilegal (narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, entre otros) y existe una falencia en la garantía de derechos de los NNA, como es la violencia intrafamiliar o el acceso a educación. Sin embargo, en las ciudades grandes e intermedias también se registran altos índices de probabilidad de reclutamiento.

• **Grupo C (Nivel Superior Medio)**

El nivel superior medio está compuesto por 122 municipios que se distribuyen de forma dispersa a lo largo del territorio nacional. Por lo general, son municipios contiguos a territorios priorizados y ubicados en la periferia económica nacional en donde se registra alta presencia de GAO, cultivos de uso ilícitos, extracción minera ilegal, entre otros. Cabe destacar que en priorizaciones anteriores algunos de estos municipios han estado priorizados en nivel superior alto. Adicionalmente, presentan una alta probabilidad de ocurrencia de casos de reclutamiento (mayor a 0,5) y un promedio de reportes normalizado de casos relativamente bajo.

• **Grupo B (Nivel Superior Bajo)**

Cuenta con 120 municipios que también se distribuyen de forma dispersa en todo el país. Por ser el grupo de transición entre los municipios con mayor y menor probabilidad de ocurrencia de casos de reclutamiento, tienden a ubicarse en las áreas de transición entre los municipios periurbanos y los municipios periféricos.

Sus municipios cuentan con probabilidad menor a 0.5 pero presentan al menos un caso de reclutamiento.

• **Grupo A1 (Nivel Medio)**

En el nivel medio de la Priorización se concentran 272 municipios principalmente asentados en la llanura el Caribe, en el flanco izquierda del río Meta y en corregimientos departamentales dispersos de la amazonia. En la región andina se presenta una distribución dispersa que contrasta entre el nivel Bajo y los niveles Superiores. Los municipios del Grupo A1 se definen por una probabilidad de riesgo de reclutamiento menor a 0.5 y mayor a 0.27 (promedio nacional) y no presentan informes de reclutamiento.

• **Grupo A0 (Nivel Bajo)**

El nivel bajo cuenta con 504 municipios que se distribuyen principalmente en el altiplano cundiboyacense, el Atlántico y cerca de los centros económicos departamentales como Boyacá y Santanderes. De igual forma, hacen presencia unidades administrativas del altiplano nariñense y en menor medida, del eje cafetero y centro Antioqueño. El Grupo A0 reúne los municipios con probabilidad de riesgo de reclutamiento menor

al promedio nacional (0.27) y no cuenta con reportes por reclutamiento y/o amenaza de reclutamiento de NNA.

Los grupos de priorización se definieron como un indicador de carácter cualitativo construido a partir del contraste de dos variables cuantitativas en un plano cartesiano: el índice de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento en el eje X, y el promedio de número de registros de casos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por GAO y GAD, en el eje Y. Estos niveles se han establecido a través del uso de la distribución de los resultados mediante medidas de dispersión como son la media y las desviaciones estándar de las dos variables.

De esta manera, tal como fue mencionado, sintetiza no solo la distribución de las variables que la conforman, sino que también permite caracterizar la distribución de los municipios de acuerdo al número de casos de reclutamiento, su probabilidad, pero sobretodo la necesidad de implementación de acciones en prevención.

En este contexto, el índice de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento (IPoR) mide la probabilidad de que en un municipio pueda ocurrir una situación de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de un GAO y GDA. El IPoR comprende valores entre el mínimo (0.00) y el máximo (1.00), el cual está construido a partir de un modelo logit<sup>21</sup> considerando las siguientes variables:

Indicador	Dimensión	Fuente	Año
Logaritmo de la dependencia por edad	Demografía	ST CIPRUNNA	2018
Tasa promedio por 100mil habitantes 2017-2018 de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes	Convivencia y familia	ML	2018
Resultados Saber Pro promedio prueba lectura crítica y matemáticas	Garantía derechos	DNP	2017
Actualización del Índice de Incidencia del conflicto armado	Conflicto armado	DNP	2018
Presencia de Grupos delincuenciales	Seguridad	Policía	2018
Índice de Riesgo de Victimización – Vulnerabilidad institucional	Capacidad institucional	UARIV	2018
Explotación Ilícita de Yacimientos Mineros	Desarrollo socioeconómico	DNP	2017

**Tabla N° 5. Modelo Logit**  
**Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, 2019**

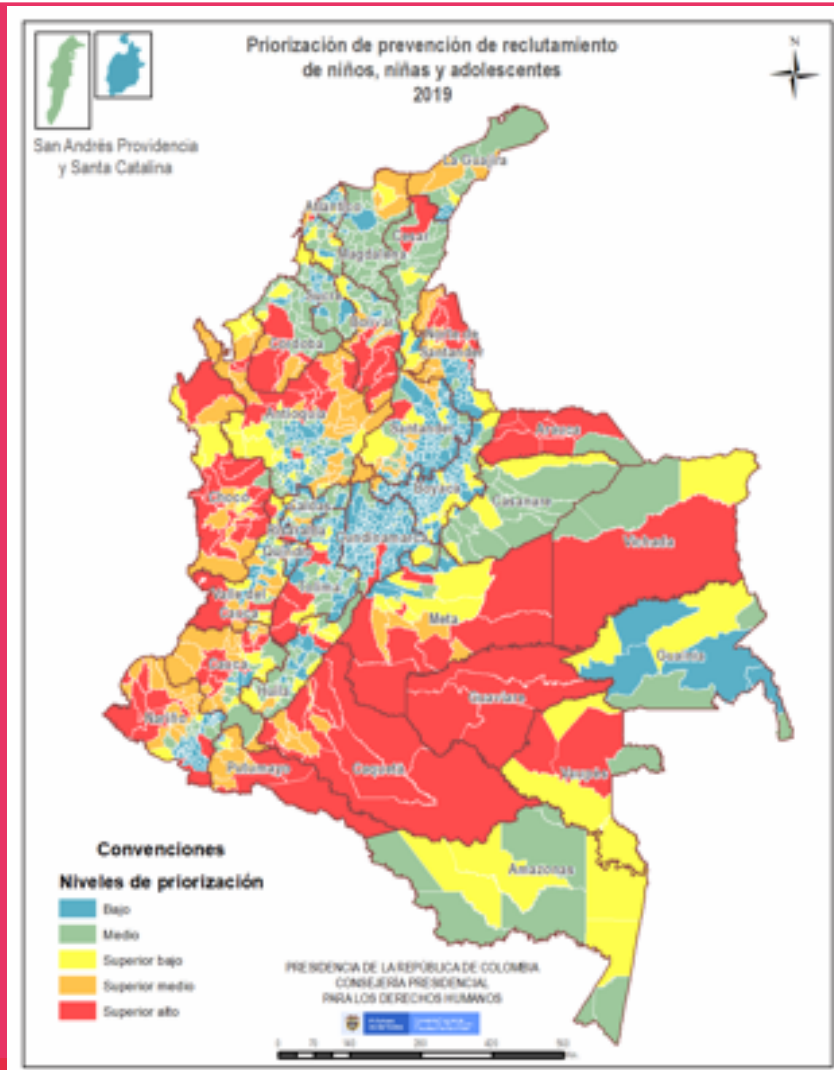
**21.** El modelo econométrico Logit pertenece a los modelos de respuesta binaria, en donde la variable dependiente corresponde a una variable dicotómica que toma el valor de 1 para indicar el éxito en la variable de análisis y 0 en caso de no ser así. La probabilidad (riesgo) de que un municipio en particular tome valor un (1) o cero (0), se explica por la variabilidad de las variables independientes (tabla N°5).



Como se puede evidenciar en la tabla, el índice (IPoR) está construido a partir de unas variables que representan el estado actual de algunos derechos en correspondencia con las dimensiones que cada uno de estos representa. Entonces, valorar la situación del goce efectivo de los derechos es una pieza clave e indispensable para explicar y priorizar las acciones que se realicen en materia de prevención.

El fenómeno de la vinculación de NNA no se explica por sí mismo, sino que es consecuencia de una serie de dinámicas sociales asociadas a la misma garantía de los derechos y a la mitigación de factores de riesgo, y con ello, a la efectividad de la prevención temprana. En este escenario, los resultados de los diferentes procesos de priorización han arrojado que aquellos territorios con condiciones más vulnerables y que limitan las condiciones para el goce de derechos, coinciden con presentar las más altas probabilidades de que ocurran casos de reclutamiento, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

En este contexto, es natural que el índice de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento (IPoR) presente una distribución con tendencia a concentrarse en regiones específicas, es decir, su distribución no es aleatoria, sino que se relaciona directamente con la existencia de las diferentes dinámicas sociales vulneratorias y de los factores de riesgo.



Mapa N° 3. distribución espacial de los niveles de priorización 2019  
Fuente: Observatorio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, 2019

### **7.1 Avances en la caracterización de la oferta de prevención de la CIPRUNNA**

En ejercicio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales realiza continuamente el monitoreo y seguimiento a las acciones institucionales que buscan prevenir el reclutamiento, la utilización, el uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO).

En este marco y durante el 2018, las entidades de la Comisión reportaron sus planes, estrategias, programas, proyectos y acciones para la prevención en el nivel municipal. Para el mes de diciembre, la Secretaría Técnica tuvo reportes de la presencia de 11 entidades de la CIPRUNNA en 896 municipios del país, a través de 22 estrategias de prevención. En dichos municipios se contabilizaron entre 1 y 8 estrategias, proyectos y/o acciones.

Como se evidencia en el mapa N° 3, los municipios indicados en amarillo cuentan con una oferta menor al promedio nacional (dos estrategias), mientras que los municipios indicados entre verde y azul reportan tener una oferta superior a la del promedio nacional. Estos últimos se ubican dentro de las regiones en donde la probabilidad de reclutamiento es superior a la media nacional.

Esta información es de mucha utilidad no sólo para evidenciar la presencia de esta instancia intersectorial en el territorio, sino para generar análisis contrastados con la Priorización Municipal que hagan posible la identificación de municipios ubicados en los niveles superiores de riesgo, que cuenten con bajos o nulos índices de oferta de la CIPRUNNA. Respecto estos últimos, se evidenciaron unidades administrativas con cero reportes institucionales del nivel nacional en la vigencia de 2018 correspondientes al departamento de Antioquia, a saber: Argelia, Cocorná, Granada y San Andrés de Cuerquía.

## **EDUCACIÓN DE CALIDAD:**

para un futuro con oportunidades para todos

# **8**

## **AVANCE EN DERECHO A LA EDUCACIÓN**

El presente informe incluye de manera sintética los principales resultados obtenidos por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia durante el año 2018 en relación con Derechos Humanos. Para hacerlo se acude a referenciar resultados en los tres subsistemas donde el Ministerio tiene un rol protagónico: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA); Derecho Internacional Humanitario y conflicto



## INFORME DE DERECHOS HUMANOS 2018

### Pacto por Colombia, pacto por la equidad

armado; Educación y Cultura de los Derechos Humanos. Por trayectorias institucionales, para el año 2018 los principales resultados se generan desde el Viceministerio de Preescolar Básica y Media y de manera menos destacada en el Viceministerio de Educación Superior.

Es preciso señalar que para la ejecución de las actividades misionales y de apoyo del Ministerio de Educación Nacional, que favorecen el entendimiento de los avances en distintos niveles de la educación como un Derecho Humano, para el periodo del 01 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018, se contó con asignación en el Presupuesto General de la Nación ascienden a \$38.236.602.311.965 distribuidos en las siete entidades del Sector Educación, así:

Vigencia 2018		Recursos
Ministerio de Educación Nacional	Funcionamiento	\$ 34.750.297.082.951
	Inversión	\$ 3.403.395.757.570
	Total	\$ 38.153.692.840.521
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	Funcionamiento	\$ 20.488.420.471
	Inversión	\$ 7.364.871.225
	Total	\$ 27.853.291.696
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	Funcionamiento	\$ 14.602.798.161
	Inversión	\$ 3.325.767.753
	Total	\$ 17.928.565.914
Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	Funcionamiento	\$ 4.861.595.229
	Inversión	\$ 3.703.127.805
	Total	\$ 8.564.723.034
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	Funcionamiento	\$ 6.353.450.589
	Inversión	\$ 1.305.000.000
	Total	\$ 7.658.450.589
Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	Funcionamiento	\$ 5.230.144.606
	Inversión	\$ 2.387.654.311
	Total	\$ 7.617.798.917

Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	Funcionamiento	\$ 3.575.339.374
	Inversión	\$ 3.164.035.334
	Total	\$ 6.739.374.708
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	Funcionamiento	\$ 4.484.841.071
	Inversión	\$ 2.062.425.514
	Total	\$ 6.547.266.585

**Tabla N° 6. Distribución recursos invertidos en educación**  
Fuente: MHCP – SIIF Nación. Ejecución a 31 de diciembre de 2018

### 8.1 Resultados destacados en Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales

En lo relacionado con las Políticas Públicas del Derecho a la Educación en el Orden Nacional se pueden identificar resultados de acceso y cobertura, por una parte, programa de alimentación escolar, derecho de grupos étnicos<sup>22</sup> y atención a migrantes por la otra.

**8.1.1 Resultados de cobertura y datos asociados a educación preescolar básica y media.** En este aparte se resaltan los datos de cobertura en el marco de la educación preescolar, básica y media, para lo cual es preciso señalar que se encontró que para el año 2018 existe una cobertura aproximada del 45%, para primaria la cobertura es aproximada del 78%, en secundaria la cobertura aproximada es de un 68% y en secundaria la cobertura es de 58%.

Ahora bien, la población atendida para grupos étnicos, la podemos encontrar en el siguiente cuadro comparativo del año 2016 al 2018.

Grupos Étnicos	2.016	2.017	2.018
Indígenas	413.399	419.060	424.574
Afrocolombianos	479.575	487.003	505.853
Rrom	190	156	152
Otras Etnias	10.061	6.273	4.307
Total Grupos Étnicos	903.225	912.492	934.886

**Tabla N° 7 Población atendida - grupos étnicos**  
Fuente SIMAT, 2016-2018

<sup>22</sup>. Se han emprendido acciones orientadas en el principio de entendimiento de que la atención educativa a los grupos étnicos es un derecho colectivo, que se apoya en un amplio marco normativo fundamentado en los artículos 7º y 10º de la Constitución Política, el Título III, Capítulo 3, de la Ley 115 de 1994; el Decreto Reglamentario 804 de 1995, los convenios y tratados internacionales.

**8.1.2 Resultados de cobertura y datos asociados educación superior.** En educación superior se mantiene una tendencia creciente de matriculados en instituciones de educación superior, llegando a diciembre de 2018 a 2.408.041 matriculados en instituciones oficiales y privadas, que corresponde a una cobertura del 52%. Igualmente, conforme al último dato disponible, (2016) la tasa de deserción nacional es del 9%.

En el caso de la educación superior oficial, se presentaron entre los meses de octubre, noviembre y diciembre una serie de marchas y movimientos sociales desde plataformas de estudiantes y profesores que buscaban el fortalecimiento de la educación superior y las 61 IES que la conforman. Para el 14 de diciembre de 2018 se firma entre el Gobierno Nacional y las plataformas que hacen parte del movimiento social, un acuerdo que busca incluir lo pactado en el Plan Nacional de Desarrollo y dotar, durante las vigencias 2019 a 2022 de recursos adicionales para mejorar la gestión y resultados de la totalidad de instituciones.

**8.1.3 Programa de Alimentación Escolar (PAE).** En la vigencia 2018, el Gobierno Nacional planteó el diseño y puesta en marcha una serie de medidas para el fortalecimiento y renovación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), orientadas a que los niños, las niñas y adolescentes obtengan un mejor desempeño y permanezcan en el sistema educativo, por medio de una alimentación escolar de calidad, de manera tal que logren un desarrollo integral, fomentando hábitos alimentarios saludables, focalizando a la población más vulnerable y generando eficiencia en la asignación de los recursos disponibles.

Como ejes fundamentales para la renovación del PAE se encuentran el fortalecimiento financiero, la transparencia en la contratación, la ampliación de la cobertura y focalización de beneficiarios, la alimentación con calidad e inocuidad y la gestión territorial, en articulación con diversas entidades del orden nacional para la organización adecuada y ejecución del Programa en el marco de la reglamentación expedida por el Ministerio.

Así mismo, en aras de fortalecer la dinamización de las economías locales y la agricultura familiar en el marco del PAE, el Ministerio de Educación Nacional participa en la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales, espacio articulado con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Trabajo a través de Organizaciones Solidarias, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA y las Naciones Unidas.

Para la vigencia 2018 se realizaron ocho Ruedas Sociales Departamentales de Compras Públicas Locales con Entidades Territoriales Gobernaciones y Secretarías Educación y, productores locales en los siguientes departamentos: Nariño (Ipiales), Chocó (Quibdó), La Guajira, (Riohacha), Tolima (Ibagué), Antioquia (Medellín), Casanare (Yopal), Valle Del Cauca (Palmira) y Cesar (Valledupar).

De igual manera y conforme al registro realizado en Sistema de Matrículas Estudiantil (SIMAT) para el Programa de Alimentación Escolar, las Entidades reportaron con corte a noviembre de 2018 la atención de 5.387.935 estudiantes beneficiarios.

Es preciso señalar que para el año 2018, el Ministerio brindó asistencia técnica a las 95 ETC. A partir del acompañamiento, seguimiento y monitoreo realizado por el Ministerio de Educación Nacional, 25 de las 95 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) cumplieron con el parámetro de la prestación del servicio desde el primer día del calendario escolar, adicionalmente y conforme al seguimiento realizado el 76% restante de las Entidades iniciaron la prestación del servicio durante el primer semestre de la vigencia garantizando así la atención de los estudiantes focalizados.

De otro lado, como parte del proceso de verificación de las condiciones de atención en las Instituciones Educativas, se realizó seguimiento en una muestra de 717 sedes del país, en coordinación con los Equipos PAE de las Entidades Territoriales, identificando que la atención en el 76% de Entidades Territoriales se ubicó en un nivel de cumplimiento adecuado en la prestación, 15 ETC obtuvieron un puntaje entre el 61 y 79%, por lo cual requirieron construcción de planes de mejora en su implementación a mediano plazo, y el 9% de las Entidades Territoriales se ubicaron en el rango crítico, por lo cual sus medidas de control debieron ser ejecutadas de manera inmediata. Así mismo con base en estos resultados se generaron acciones de acompañamiento y asistencia técnica por parte del Ministerio a las Entidades para que mejoraran sus procesos de seguimiento, monitoreo y control a los contratos celebrados por estas para la presentación del servicio del programa.

Dentro de las acciones adelantadas en el eje de Financiación, para cofinanciar la operación del PAE en la vigencia 2018, se asignó del Presupuesto General de la Nación la suma de 1,04 billones de las siguientes fuentes: \$725.058.998.162 asignados por el Ministerio de Educación Nacional a las ETC; \$183.310.199.418 de la fuente de recursos Sistema General de Participaciones asignación especial alimentación escolar, asignados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a las Entidad Territoriales (municipios y distritos); y \$133.552.252.103, asignados por el Ministerio de Educación Nacional a las Entidades (departamentos y municipios) beneficiarias del CONPES 151 de 2012.

Adicional a estas tres fuentes de recursos con destinación específica para Programa de Alimentación Escolar, en el 2018 los siguientes recursos concurren a cofinanciar su operación en el territorio nacional: \$203.185.485.820, corresponde a los proyectos en Alimentación Escolar aprobados por los OCAD para cofinanciar con recursos de regalías; \$806.799.645.021 de recursos aportados por las Entidades Territoriales para cofinanciar la operación del PAE, por fuentes diferentes a las específicas de Alimentación Escolar asignadas desde el PGN; esta cifra corresponde a la información oficial reportada por las Entidades

Territoriales en el Formulario Único Territorial – FUT Gastos de Inversión del reporte (trimestre octubre – diciembre) en CHIP<sup>23</sup>.

**8.1.4 Avance en la concertación de la política educativa.** Desde esta perspectiva, se han promovido gestiones que propenden por el derecho de los grupos étnicos con tradiciones lingüísticas propias a una educación bilingüe, institucionaliza la participación de las comunidades en la construcción de una educación pertinente, idónea y de calidad que respete y fortalezca su identidad cultural.

**Pueblos indígenas.** El Sistema Educativo que hoy rige en el país es el reglamentado en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) teniendo en cuenta la Constitución Política de 1991, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991, y demás normatividad y jurisprudencia, ha venido generando las condiciones para que los niños, las niñas, los adolescentes, jóvenes y personas adultas reciban una educación con calidad, la cual incluye la pertinencia cultural; de allí que todos los Pueblos Indígenas desde al año 2011 han tenido la posibilidad de suscribir contratos de administración para la atención educativa en el marco de la implementación del Decreto 2500 de 2010; para lo cual según lo establecido en el Decreto 2500 de 2010, compilado en el Capítulo 4, perteneciente al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educativo), permite la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades, tradicionales indígenas y organizaciones indígenas, en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).

Con la implementación de la norma, las autoridades y organizaciones indígenas mediante contratos suscritos con las entidades territoriales son las encargadas de atender las necesidades educativas de los establecimientos educativos ubicados en sus territorios, de acuerdo con su cosmovisión y sus características socioculturales y lingüísticas.

Para los niveles de Preescolar, Básica y Media, la prestación del servicio educativo se hace pertinente a través de los Modelos o Proyectos Educativos Comunitarios, que se derivan de los Planes de Vida de cada pueblo indígena, que bien son implementados a través de las entidades territoriales o mediante la figura de contratación de la administración de la atención educativa en el marco del Decreto 2500 de 2010. En este sentido, desde los Proyectos Educativos Comunitarios, se fortalece su identidad étnica y cultural, en especial su lengua materna, ya que sus contenidos curriculares son diseñados con la participación de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres.

---

**23.** El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), es un sistema de información diseñado y desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Programa FOSIT, para que, con la adecuada reglamentación y estructura procedimental, canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación.

Con esta estrategia, las organizaciones indígenas administran el servicio educativo en el nivel de Preescolar, Básica y Media de los Pueblos Indígenas, así:

Vigencia	Nro. ETC	No. Contra- tistas	No. contratos	No. Total, Estudiantes	Est. Atend. Doc. Cont	Est. Atend. Doc. Ofi
2017	20	35	40	156.681	84.330	72.351
2018	20	44	63	165.350	62.061	103.289

**Tabla N° 8. Implementación del Decreto 2500 de 2010**  
Fuente: Contratación Indígena 2017 a 2019- Subdirección de Acceso

De igual manera indicamos que otro de los procesos de concertación que se ha realizado con los Pueblos Indígenas, está orientado a los compromisos suscritos en el marco del PND 2018-2022, en el cual suscribimos 25 acuerdos orientados a garantizar una educación concertada, incluyente, pertinente y de calidad en la premisa que la educación es para todos.

**Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales Palenqueras** – NARP. Con estas comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras el Ministerio de Educación Nacional avanza en el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia C-666 de 2016, para lo cual se inició el proceso de consulta previa y concertación con la Comisión IV del Espacio Nacional de Consulta desde el mes de julio del año 2017 y hasta la fecha este Ministerio y los delegados de la Comisión se encuentran en proceso de concertación para la construcción del proyecto de ley que adoptará el Estatuto especial de profesionalización de los etnoeducadores de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. A partir de noviembre de 2018, se han realizado diez mesas técnicas y cuatro sesiones de la Comisión IV.

De igual manera, con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2002, acordó 56 compromisos en pro de este grupo étnico y con el fin de garantizar una educación concertada, incluyente, pertinente y de calidad en la premisa que la educación es para todos

**Pueblo Rrom o gitano.** En cuanto a la atención educativa del Pueblo Rrom, el Ministerio de Educación tiene como objetivo realizar una atención educativa culturalmente pertinente a través de la formulación de unos lineamientos interculturales para el Pueblo Rrom y el diseño e implementación de un programa de formación para adultos, estas acciones, construidas de manera concertada, buscan promover una educación de calidad. En este marco, la ruta de trabajo concertada con los representantes de las once kumpaño en la Mesa de Diá-

logo, contempla las siguientes fases:

- Concertación de los acuerdos en el PND 2018-2022.
- Diseño, actualización, socialización de los documentos de Lineamientos (Lineamiento Intercultural, programa de Formación de adultos y creación de Fondo).
- Socialización de los lineamientos y el programa de formación, con las ETC donde se concentra la mayor parte de la población Rrom.

De las tres fases, se han realizado dos, en la actualidad se avanza en la tercera fase correspondiente a la realización de los once talleres regionales de socialización y ajuste de los lineamientos y el programa de formación, de los cuales se han realizado dos talleres; en Sahagún y Sampués.

**8.1.5 Población migrante - Caso venezolano.** El proceso migratorio de población venezolana que afronta el país desde el año 2015, ha impactado al sector educativo de manera estructural; el incremento permanente del flujo de población ha presionado al sistema educativo en su integralidad al requerir un aumento exponencial de sus capacidades para garantizar el acceso a la oferta educativa en los niveles de preescolar, básica y media.

Esto se traduce en brindar las herramientas y liderar la garantía del derecho a la educación a través del pleno acceso, bienestar y permanencia para la población estudiantil venezolana que ha ingresado al territorio nacional. Una de las primeras medidas se relaciona con la actualización de la normativa existente para la atención de la población estudiantil migrante proveniente de Venezuela, la cual se materializó y fortaleció con la emisión del documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018 y el Decreto 1288 de julio 25 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Para garantizar el acceso escolar de la población en situación de migración pendular en la zona de frontera, se diseñó el Corredor Escolar Humanitario Escolar. El cual desde su creación beneficia a más de 3.000 estudiantes que viven en los municipios fronterizos de Venezuela y asisten día a día a las instituciones educativas de Cúcuta y otros municipios fronterizos.

Desde su creación, el Ministerio de Educación Nacional, ha liderado los procesos normativos, técnicos, políticos y financieros necesarios para la efectiva operación del corredor humanitario.

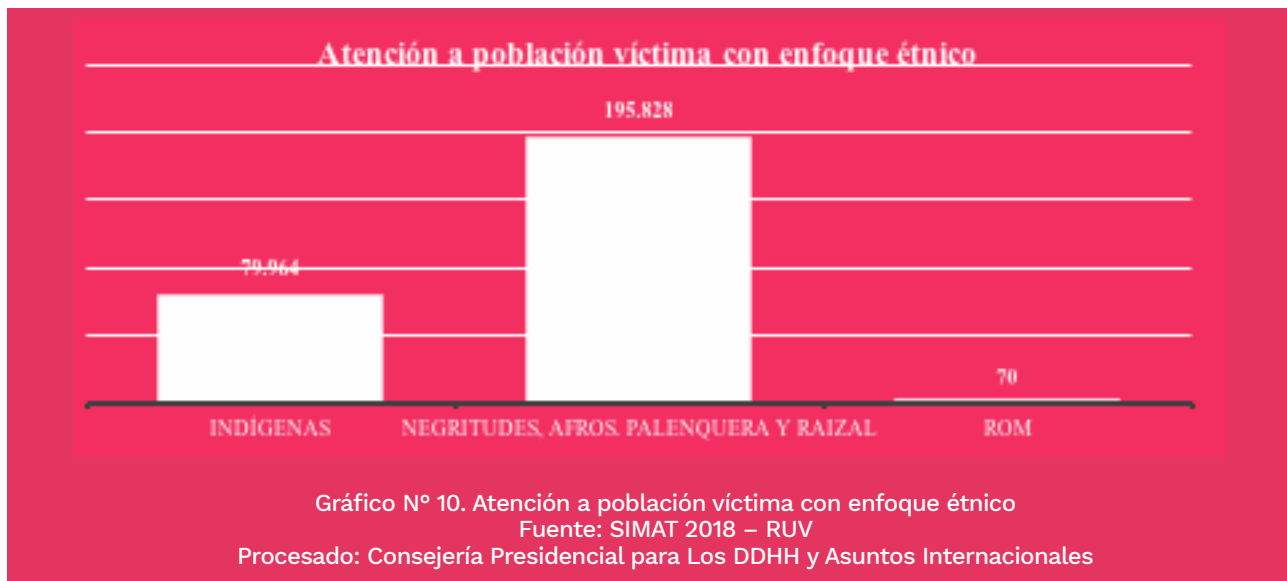
El Ministerio de Educación Nacional desde noviembre de 2018 se encuentra trabajando en la creación del Permiso Especial de Permanencia para el Sector de Educación, el cual se propone como un instrumento de regularización migratoria para aquellos estudiantes matriculados en el sistema educativo (preescolar, básica y media), con la finalidad de facilitar el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo para los

estudiantes en condición de migrantes que no tienen un documento de identificación válido en Colombia.

Este proceso innovador y único en el mundo, permitirá superar la barrera de la falta de documentación y les permitirá acceder no solo a los servicios de educación, sino también a los servicios de salud y protección social ofrecidos por el estado colombiano en igualdad de oportunidades que los ciudadanos colombianos.

**8.2 Resultados en Derecho Internacional Humanitario y Conflicto Armado**

Las acciones desarrolladas se han generado a través de la Dirección de Cobertura y Equidad, para lo cual la Subdirección de Permanencia ha indicado que, ha generado atención a víctimas del conflicto armado de grupos étnicos, para lo cual referencia un cuadro de atención de esta población.



Otra de las acciones desarrolladas ha sido generada a través de asistencias técnicas para las ETC, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional, durante el 2018 realizó visitas de asistencia técnica a las Secretarías de Educación de Antioquia, Valle del Cauca, Medellín, Magdalena, Bolívar, Cesar, Chocó, Nariño Córdoba, Sucre, Cauca, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Meta, Santa Marta, Tolima y Huila, con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento del Auto 373 de 2016 a partir de la implementación la metodología interinstitucional de búsqueda y vinculación de los niños, niñas adolescentes y jóvenes.



### 8.3 Avances en Educación y Cultura en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de este subsistema, se han generado a través de la Dirección de Calidad del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media (VPBM) y del despacho del Viceministerio De Educación Superior (VES). En el primer caso la Subdirección de Fomento de Competencias adelantó estrategias que contribuyen al fortalecimiento de la educación para el ejercicio de los Derechos Humanos, acorde a lo establecido desde la subcomisión de Cultura y Educación DDHH y a la misionalidad del Ministerio de Educación Nacional, así:

**8.3.1 Formación a docentes y directivos docentes.** Se estructuró, implementó y evaluó la estrategia de formación y acompañamiento dirigida a docentes y directivos docentes para fortalecer el desarrollo de competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos. La implementación del proceso de formación y acompañamiento dirigido a docentes y directivos docentes se realizó en 141 Instituciones Educativas del país, de éstas, 98 instituciones educativas son rurales, pertenecientes a 20 Secretarías de Educación Certificadas, formando a 1.185 docentes y directivos docentes del país.

Además de las estrategias presenciales de formación y acompañamiento, se cuenta con el avance en 3 plataformas: i) de formación y acompañamiento virtual a educadores, ii) de evaluación, sistematización y monitoreo y iii) Pazatuidea<sup>24</sup>, que además de contener los materiales y referentes de formación para la ciudadanía del Ministerio de Educación Nacional, cuenta con herramientas de otros aliados y actores de la comunidad educativa del país en temas de educación para la paz.

**8.3.2 Fortalecimiento de la participación en estudiantes para el desarrollo de competencias ciudadanas y liderazgo.** El Ministerio de Educación Nacional desde la Subdirección de Fomento de Competencias, promovió los campamentos, con el propósito de fortalecer el desarrollo competencias ciudadanas y el liderazgo, a través de la argumentación, el debate y la resolución de conflictos, con acciones que favorezcan la transformación de sus entornos.

Los campamentos estuvieron dirigidos a estudiantes entre los 14 y 17 años, de 9° y 10° grado, de las instituciones educativas oficiales, el trabajo se realizó por encuentros durante una semana y se realizaron por nodos regionales en: Norte de Santander, Atlántico, Boyacá, Tolima y Nariño.

Durante los talleres exploraron y adquirieron herramientas para la resolución pacífica de conflictos, la argumentación, la refutación, la autoestima, el debate público, la democracia, los derechos humanos y la conviven-

---

24. <https://www.pazatuidea.org/>

cia. A través de los Campamentos se contó con la participación de 322 estudiantes del país, pertenecientes a 147 establecimientos educativos.

**8.3.3 Promoción de la convivencia escolar.** El Comité Nacional de Convivencia Escolar, en el marco de la Ley 1620 de 2013, contó con el plan de acción 2018, enfocado en cuatro estrategias: fortalecimiento de comités territoriales, la promoción educación para la sexualidad, la promoción del uso adecuado de las nuevas tecnologías y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.

Adicional a ello, como herramienta del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, se diseñó y estructuró el Sistema de Información Unificado para la identificación, registro y seguimiento de los casos de acoso, violencia escolar y de vulneración de derechos sexuales y reproductivos que afecten a los niños, niñas y adolescentes de los establecimientos educativos. Este sistema contará con un módulo de reporte para situaciones tipo II y III, el módulo de consumo de sustancias psicoactivas y el módulo de embarazo adolescente.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” en el objetivo 2 “Brindar una educación de calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media”, definió la línea estratégica de “Entornos Escolares para la vida, la convivencia y la ciudadanía”:

“Los entornos escolares para la vida, la convivencia y la ciudadanía, son entendidos como aquellos espacios físicos o virtuales donde interactúan los miembros de la comunidad educativa entre sí y con otros actores que tienen presencia cercana a las instituciones educativas o que inciden en su desarrollo. Los entornos escolares trascienden las fronteras de las instituciones educativas, involucran a las familias, las organizaciones sociales y el sector productivo”.

**8.3.4 En educación superior.** Las Instituciones de educación superior, con distintos alcances, vienen avanzando en la formulación de protocolos para la detección, atención y prevención de violencias de género que eliminen el acoso y violencia sexual, en especial hacia las mujeres.

De otra parte, en el marco de la protesta social generada desde movimientos de estudiantes, profesores y trabajadores de las Instituciones de Educación Superior (IES) oficiales, se precisa contar con un mecanismo expedito, coordinado e interinstitucional que canalice, gestione y resuelva circunstancias derivadas de estos movimientos. Se conforma entonces la mesa permanente de derechos humanos en educación superior que, bajo la coordinación técnica de la Oficina Presidencial para los derechos humanos y la internacionalización, buscará conocer, documentar y atender posibles violaciones a la protesta social ocurrida no solo en el desarrollo mismo de las protestas y marchas sino en la gestión de las IES.

## VIVIENDA Y ENTORNOS DIGNOS E INCLUYENTES:

Viviendas dignas y techos para todos, una de las grandes apuestas para luchar contra pobreza y la exclusión social

### 9

## AVANCE EN DERECHO A LA VIVIENDA

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo la alimentación, vestido y vivienda idóneos y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

- 1 Tasa de cobertura de acueducto y alcantarillado.
2. Avances en los siguientes programas:
  - a. Paga tu arriendo
  - b. Semillero de Propietarios
  - c. Mi Casa Ya

### 9.1 Cobertura de acueducto y alcantarillado

Desde el 7 de agosto de 2018, se han realizado diversas acciones con el fin de cerrar la brecha entre las zonas rurales y urbanas y continuar en el proceso hacia la universalización de los servicios. Seis son los grandes logros alcanzados:

- Guajira Azul: el día 13 octubre de 2018, con la participación del Señor Presidente, se hizo el lanzamiento del programa “Guajira Azul”. Desde entonces, se logró la constitución legal de la empresa Sur Azul, operador regional al que se adscriben los municipios de Fonseca, Barrancas, Hatonuevo, Distracción, San Juan del Cesar, Villanueva y El Molino. Se entregó la obra de optimización hidráulica del municipio de Villanueva, que permitirá aumentar la continuidad del servicio. Además, se realizó la calibración y puesta a punto del nuevo módulo de la Planta de Tratamiento de agua “Metesusto”, que abastecerá a los municipios de Fonseca, Barrancas y Hatonuevo. También, se realizó la inauguración del módulo de pilas públicas “Casa Azul” en Manaure y la primera piedra de las pilas de “Sararao” en Maicao.
- Acueducto y Alcantarillado de Buenaventura: se logró la aprobación del CONPES 3949 del 14 de noviembre del 2018, para contratar un empréstito externo con la banca multilateral para realizar estas obras. Adicio-

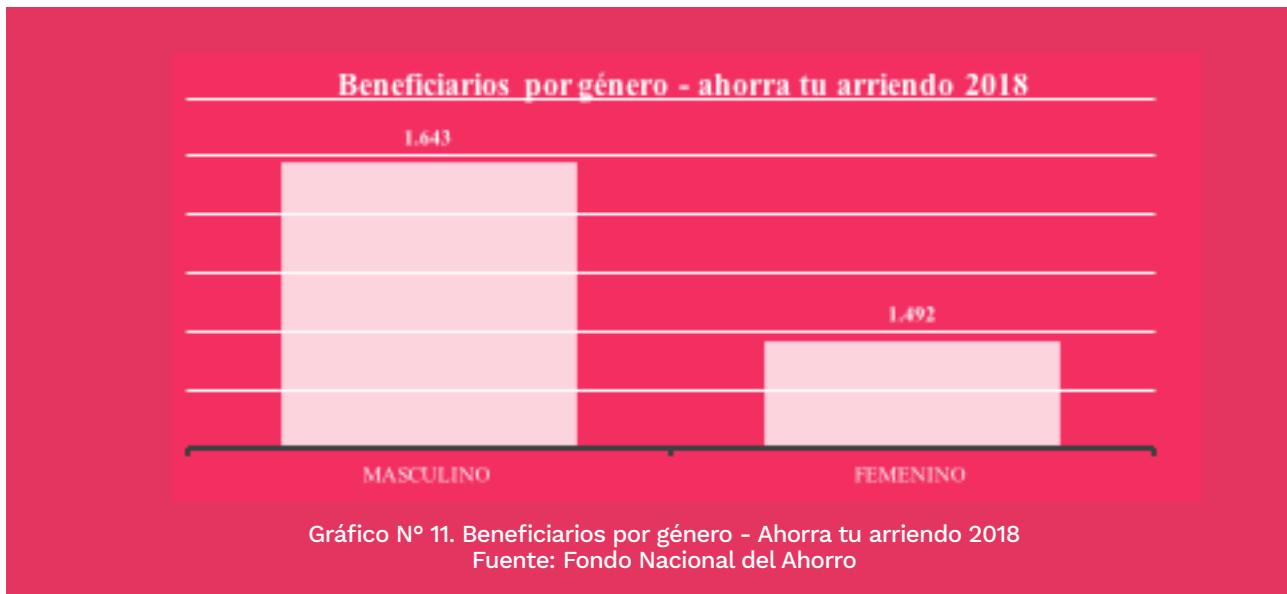
nalmente, la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público dio la aprobación del Crédito del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para financiar el Plan Maestro de Alcantarillado de Buenaventura y obras de acueducto hasta por valor de USD 76 millones.

- **Financiamiento de Inversiones en Agua (FIA):** se logró la firma del otrosí No. 02 por parte del Representante Legal del FIA y 21 departamentos que hacen parte de este fondo. Esto permitirá el apalancamiento de proyectos estratégicos e inversiones significativas en estos departamentos.
- **Viabilización y terminación de proyectos de Agua y Saneamiento Básico:** se viabilizó un total de seis proyectos de acueducto y alcantarillado, que ascienden a un monto de \$37.308 millones de pesos (100% aportes nación), beneficiando a 2.813.602 personas a nivel nacional. Así mismo, se terminaron 53 proyectos, con una inversión de \$304.758 millones (\$233.805 millones aportes Nación), beneficiando a 1.669.126 habitantes de 21 departamentos (48 municipios).
- **Normatividad para incentivar el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos:** se expidió el Decreto 2412 de 2018 que establece un cobro a la disposición final en rellenos sanitarios y destina los recursos recaudados a proyectos de tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos. Esto permitirá reducir la cantidad de residuos que van a rellenos y aumentar el porcentaje de residuos que se reciclan y tratan. Así mismo, fomenta la planeación municipal a través de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos y aumenta los recursos disponibles para aprovechamiento y tratamiento. Con esta normativa, se espera recaudar más de \$30.000 millones para inversiones en tratamiento y aprovechamiento que contribuyan a avanzar en la estrategia nacional de economía circular.

## 9.2 Programas

**9.2.1 Ahorra tu arriendo.** El programa del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) denominado “Ahorra tu arriendo” durante el 2018 benefició a 3.135 hogares. Los resultados desagregados por departamento (Mapa N° 4) y género (Gráfico N° 11), según información reportada por el FNA, se presentan a continuación:





**9.2.2 Semillero de Propietarios.** Es un programa de arrendamiento social que busca ayudar a los colombianos que ganan menos de 2 salarios mínimos, es decir, \$1.656.000, a tener una vivienda digna mediante el subsidio de una parte del canon de arrendamiento.

Para el programa de Semillero de Propietarios en diciembre del año 2018, se tuvieron dos grandes hitos. En primer lugar, se expidió el Decreto 2413 del 24 de diciembre de 2018 por el cual se establecen las condiciones de operación. En segundo lugar, se logró la aprobación de las vigencias futuras para los primeros 40.000 beneficiarios por un monto de \$452 mil millones.

**9.2.3 Mi Casa Ya.** La política de vivienda urbana ha permitido reducir el déficit cuantitativo habitacional urbano. La entrega de subsidios, para la financiación o cofinanciación para la adquisición de vivienda propia, ha logrado que los hogares disminuyan su cuota mensual de pago de vivienda hasta un 40%, un alivio en materia de liquidez que ha permitido facilitar la superación de la pobreza.

Mi Casa Ya es un programa del Gobierno Nacional que facilita la compra de vivienda nueva, en zona urbana de cualquier municipio del país. Está dirigido a hogares con ingresos totales menores a \$6.624.928 (8 smmlv).

Mi Casa Ya, que facilita el acceso a una vivienda de interés prioritario (VIP) o de interés social – VIS, el programa de Vivienda para Ahorradores (VIPA) y el subsidio a la tasa de interés (FRECH<sup>25</sup>). Así mismo, a través del apoyo de las Cajas de Compensación Familiar, se han otorgado subsidios para la cuota inicial. Cabe destacar el Programa de Vivienda Gratuita, mediante el cual se han construido y asignado soluciones de vivienda que son entregadas a título de subsidio familiar de vivienda 100% en especie a la población víctima del desplazamiento forzado.

El valor del subsidio familiar de vivienda que se otorga depende del ingreso del hogar e incluye subsidio a la cuota inicial y a la tasa de interés. La Tabla 9 resume los subsidios otorgados según nivel de ingreso del hogar:

Rango de Ingreso	Subsidio Cuota Inicial	Subsidio cobertura a la tasa de interés	
		Vivienda VIP[1] (hasta de 70 SMLMV)	Vivienda VIS[2] (hasta de 135 SMLMV)
0-2 SMLMV	30 SMLMV (\$24.843.480)	De cinco (5) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$8,6 millones en los primeros 7 años del crédito)	De cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$15 millones en los primeros 7 años del crédito)
2-4 SMLMV	20 SMLMV (\$16.562.320)	De cinco (5) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$8,6 millones en los primeros 7 años del crédito)	De cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$15 millones en los primeros 7 años del crédito)
4-8 SMLV	No Aplica	De cinco (5) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$8,6 millones en los primeros 7 años del crédito)	De cuatro (4) puntos porcentuales sobre la tasa de interés (hasta \$15 millones en los primeros 7 años crédito)

**Tabla N° 9. Beneficios otorgados por rango de ingreso**

Fuente: Ministerio de Vivienda

Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018 se asignaron 31.110 subsidios familiares de vivienda por un valor de \$614.513 millones. En 2018, se asignaron subsidios en 26 de los 32 departamentos del país (Incluye Bogotá D.C.). Se relacionan a continuación el número de subsidios familiares de vivienda asignados por departamento, durante el año 2018:

<sup>25</sup>. Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria

Departamento	SFV Asignados	Valor Asignado
Antioquia	1.598	\$ 28.851.267.060
Arauca	3	\$ 62.499.360
Atlántico	5.541	\$ 115.925.018.380
Bogotá D. C.	1.179	\$23.757.569.220
Bolívar	1.728	\$ 32.226.232.500
Boyacá	462	\$ 8.788.972.500
Caldas	320	\$6.039.000.660
Caquetá	29	\$ 523.432.140
Casanare	55	\$ 1.148.425.740
Cauca	525	\$ 10.929.575.580
Cesar	520	\$ 10.062.396.960
Córdoba	316	\$ 5.921.814.360
Cundinamarca	2.244	\$ 42.788.624.340
Guaviare	115	\$ 2.578.098.600
Huila	663	\$ 12.109.251.000
La Guajira	39	\$ 828.116.520
Magdalena	231	\$ 4.531.203.600
Meta	535	\$ 9.538.964.820
Nariño	621	\$ 12.546.746.520
Norte de Santander	1.262	\$ 25.023.181.260
Putumayo	5	\$ 109.373.880
Quindío	952	\$ 18.898.243.980
Risaralda	1.572	\$ 29.835.631.980
Santander	1.325	\$ 26.280.980.880



Sucre	109	\$ 2.062.478.880
Tolima	2.601	\$ 53.905.698.000
Valle del Cauca	6.560	\$ 129.240.864.060
Total País	31110	\$ 614.513.662.780

**Tabla N° 10. Subsidios Familiares de Vivienda asignados por el programa de Mi Casa Ya por departamento en 2018**

Fuente: Ministerio de Vivienda

## **SALUD PARA TODOS:**

con calidad y eficiencia, sostenible por todos

# 10

## **AVANCES EN DERECHO A LA SALUD**

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de Colombia en la actualidad cuenta con cobertura universal de afiliación, acceso a un amplio plan de beneficios que se mantiene al día con los avances científicos, notables avances en protección financiera en beneficio de los hogares más vulnerables; además, es un sistema solidario<sup>26</sup> y equitativo<sup>27</sup>. El país se destaca en la región por su bajo gasto de bolsillo<sup>28</sup> en salud. Estos atributos del SGSSS han redundado en un mejor estado de salud de la población<sup>29</sup> y en una reducción de la pobreza. La mayoría de los indicadores claves en salud, como la esperanza de vida<sup>30</sup>, la mortalidad en niños y en mujeres maternas, han mejorado en los últimos años. Colombia es igualmente reconocida en el mundo por su programa gratuito de vacunación, la vigilancia en salud pública, la respuesta ante la aparición de enfermedades transmisibles, las acciones solidarias ante fenómenos migratorios, la política farmacéutica nacional, entre otros aspectos.

**26.** El sistema de salud colombiano es solidario en distintas vías: desde las personas del régimen contributivo (los que tienen ingresos) hacia los que se encuentran en el subsidiado y –dentro del mismo régimen contributivo– desde los que tienen más ingresos hacia los que menos perciben rentas.

**27.** En Colombia, el plan de beneficios es igual para los dos regímenes.

**28.** El gasto de bolsillo en Colombia (medido como el gasto de los hogares en salud con respecto al gasto privado en salud) es de apenas 16%, uno de los más bajos de la región de América Latina (el segundo después de Uruguay, con 13,8% y muy inferior al de países como Brasil, 31,4% o Chile, 33%). Adicionalmente, con una inversión relativamente baja (medida en términos del PIB) el sistema colombiano presenta logros sustanciales como se expone en el presente informe.

**29.** La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) indaga, entre otros temas, sobre el bienestar de las personas de 15 años y la satisfacción con su vida. Entre los resultados para 2018 se destaca que el aspecto de la vida mejor calificado fue la salud (8,02 puntos), seguido por la seguridad, el trabajo o actividad desempeñado y, por último, el ingreso. Por otra parte, el 83% de las personas declararon estar muy satisfechos o totalmente satisfechos con su salud.

**30.** Desde la expedición de la Ley 100 de 1993, la esperanza de vida en Colombia ha aumentado en alrededor de 8 años, tanto en hombres como en mujeres. (Fuente: DANE).

A pesar de los logros del sistema de salud, éste aún presenta algunos desequilibrios y el reto de generar mayor equidad, teniendo como centro a las personas y al paciente. Por ello, los esfuerzos se concentran en alcanzar una triple meta: mejorar el estado de salud de las comunidades; responder a las expectativas de la población; y, hacerlo con eficiencia, responsabilidad y sostenibilidad financiera. Con este nuevo marco estratégico, el sector ha promovido sus acciones bajo cinco ejes orientadores: visión de largo plazo, calidad, salud pública, talento humano en salud y sostenibilidad. Así, para continuar transformando el sistema de salud, que las personas tengan más y mejores servicios, cerrar brechas y llegar a los más vulnerables, en el marco de la línea “Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad” se han propuesto y adelantado acciones estratégicas como el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE), el Programa de Acción Integral en Hospitales (“AI Hospital”), el Acuerdo de Punto Final para sanear deudas acumuladas e inyectar liquidez, nuevos mecanismos de priorización y control del gasto, subsidios parciales para el aseguramiento, más incentivos para la calidad, la depuración de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la interoperabilidad de la historia clínica, entre otros ajustes e innovaciones.

Por su parte, artículos como el 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>31</sup> hacen énfasis en el derecho de todas las personas al acceso a la seguridad social, por medio de la cual el Estado debe salvaguardar el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a cada uno la salud y el bienestar, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Así mismo, el Estado debe asegurar las protecciones de los ciudadanos, en condición de enfermedad, discapacidad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad, así como el acceso a atenciones especiales para gestantes, niños, niñas y adolescentes.

Dicho este contexto y con el propósito de exponer los principales logros y avances específicos en la garantía del derecho fundamental a la salud<sup>32</sup> y otros conexos, el presente documento describe las acciones y resultados más destacados durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2018 al 31 de diciembre 2018. Igualmente describe algunos retos al respecto.

### 10.1 Resultados e indicadores generales del Sistema de Salud

Los avances en protección financiera -especialmente en beneficio de los hogares más vulnerables- han sido notables. La cobertura universal en salud es prácticamente un objetivo cumplido y es uno de los logros más importantes de cualquier programa social en Colombia. En 2018, el 95% de la población (47,2

---

31. Fuente: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

32. Con el fin de garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección, en 2015 se expidió la Ley 1751 o Ley Estatutaria en Salud. Esta es la primera ley estatutaria de un derecho social fundamental en el mundo.

millones de habitantes<sup>33</sup>) se encontraba asegurada en salud<sup>34</sup>. En este mismo sentido, se estima que el sector salud ha contribuido de manera fundamental en la reducción de la pobreza multidimensional en Colombia entre 2010 y 2018. De los 10,8 puntos porcentuales de disminución, 2,1 son atribuibles a la mejora en el acceso a servicios de salud y al creciente aseguramiento financiero en salud de la población.

La mayoría de los indicadores trazadores de salud del país han mejorado en los últimos años. Las Estadísticas Vitales (EE.VV.) del DANE, así como distintas encuestas en salud (ENDS<sup>35</sup>, ENSIN<sup>36</sup>) evidencian la disminución de la mortalidad infantil<sup>37</sup>. En efecto, entre 2005 y 2016 la tasa de mortalidad infantil ha disminuido en un 18%, evitando la muerte de 4.412 niños y niñas menores de un año. No obstante, la mortalidad infantil aún se concentra en el área rural dispersa (en regiones como Amazonas, Vaupés, Guainía, Chocó, Vichada, Guaviare y La Guajira). Por otra parte se ha reducido la mortalidad materna<sup>38</sup>, la desnutrición crónica y las mortalidades por enfermedades como EDA<sup>39</sup> e IRA<sup>40</sup> en menores de 5 años. No obstante, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre las metas para los próximos años están: mantener el buen nivel de coberturas en vacunación; reducir—aún más— la tasa de mortalidad infantil ajustada en menores de un año, de 16,8 en la actualidad a 14 en 2022 (por cada mil nacidos vivos); reducir la razón de mortalidad materna de 51,3 a 45 en 2022 (por cada 100.000 nacidos vivos) y que en la zona rural dispersa este indicador pase de 81,1 a 70,5 en 2022.

## 10.2 Acciones estratégicas para garantizar el derecho fundamental a la salud

**10.2.1 El Modelo de Acción Integral Territorial – MAITE.** Desde 2018, se construyó e inició la implementación del Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) que busca mejorar las condiciones de salud de la población al promover el diálogo directo con distintos actores del sistema de salud en cada territorio

---

**33.** En el régimen subsidiado el número de afiliados alcanzó 22,7 millones de personas, en el régimen contributivo 22,4 millones y 2,1 millones de personas se ubicaban en los regímenes exceptuados o especiales (cifras a diciembre de 2018).

**34.** Además, en el último año se amplió nuevamente el plan de beneficios en 60 principios activos (medicamentos) y 34 procedimientos (lo cual tiene un valor superior a los \$300 mil millones), a la vez que se aumentó en 9,4% el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) promedio en el régimen subsidiado; este valor es superior al incremento para el régimen contributivo (5,31%, en promedio) lo que constituye un avance adicional en materia de igualación entre regímenes. Con este incremento, la UPC del régimen subsidiado llega a ser el 95% de la UPC del régimen contributivo.

**35.** Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

**36.** Encuesta Nacional de Situación Nutricional.

**37.** Mientras que en 2005 la tasa de mortalidad infantil ajustada fue de 20,4 por cada 1.000 nacidos vivos, el valor en 2016 fue de 16,8. La mortalidad infantil se mide como una tasa ajustada (estimaciones mediante técnicas demográficas) para permitir comparaciones.

**38.** Mientras que en 2005 la razón de mortalidad materna fue de 70,1 por cada 100 mil nacidos vivos, esta medición en 2016 fue de 51,3, lo que equivale a una reducción del 27%. La razón de mortalidad materna se mide a los 42 días.

**39.** Enfermedad Diarreica Aguda.

**40.** Infección Respiratoria Aguda.

del país. Permite identificar prioridades que demandan respuestas viables y factibles en el corto plazo y que se hace operativo a través de acuerdos interinstitucionales y comunitarios integrados a un esquema de acompañamiento permanente por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Este modelo reconoce las dinámicas complejas que representa la operación del SGSSS en el territorio y la necesidad de atender en el corto plazo y, bajo esquemas de cooperación y articulación nación - territorio, las situaciones que limitan las posibilidades de mejorar y proteger la salud de la población. MAITE integra ocho líneas de trabajo: Aseguramiento, Prestación de servicios, Salud pública, Gobernanza, Enfoque diferencial, Asuntos intersectoriales, Talento Humano y Financiación.

### 10.2.2 Principales acciones en salud pública.

- **Vacunación:** El esquema de vacunación colombiano es uno de los más completos de la región de las Américas y el Caribe. Comprende 21 biológicos para la prevención de 26 enfermedades inmunoprevenibles. En 2018 se perseveró (a pesar de las restricciones fiscales) en las inversiones que se requieren para disminuir la mortalidad y morbilidad evitable, especialmente en la primera infancia, a través de la vacunación gratuita y con efectividad demostrada. Al cierre de diciembre de 2018 se logró un registro de 95,2% en cobertura de la triple viral, protegiendo a 690 mil niños de un año y se logró una cobertura de 92,5% en la DPT en población menor de 1 año, también sobresaliente desde una perspectiva histórica. Se emprendió la transición de la vacuna contra la poliomielitis hacia la vacuna inactivada inyectable acorde al Plan Mundial de Erradicación de la Polio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se fortalecieron las medidas de vacunación y vigilancia epidemiológica para dar una adecuada respuesta ante los brotes de sarampión, relacionados con la importación de casos desde Venezuela y se introdujo la dosis cero de la vacuna contra el sarampión para niños y niñas entre los 6 y 11 meses de edad en regiones priorizadas como Bolívar, Atlántico, Magdalena, Norte de Santander, Nariño, La Guajira y Bogotá. Sólo en 2018 se aplicaron 683 mil dosis de vacunas a población migrante venezolana, con una inversión cercana a los 10 mil millones de pesos.
- **Adhesión a la Iniciativa Regional para la Eliminación de la Malaria (IREM).** Para desarrollar esta estrategia, se focalizaron 12 municipios de la Región Pacífica<sup>41</sup> que registran el 25% de los 60 mil casos por año que -en promedio- se reportan en el país. Permite focalizar los esfuerzos en estos municipios y concentrar intervenciones técnicas efectivas. Con la correspondiente implementación se le da realce a la lucha contra una enfermedad que tiene una alta carga social y que se priorizó por ser un factor de inequidad. A través de un Pacto Nación-Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Organización Panamericana de la

41. Ellos son: Atrato, Bagadó, Juradó, Acandí, Medio Atrato, Lloró, Quibdó, Unguía, Riosucio y Rio Quito, en Chocó; el distrito de Buenaventura (Valle del Cauca) y Tumaco (Nariño).

Salud (OPS/OMS) y gobiernos locales, se invertirán inicialmente \$30 mil millones, de los cuales \$7.500 millones son aportados por los organismos internacionales. Contempla capacitación y optimización del talento humano, fortalecimiento del diagnóstico, mayor articulación con la comunidad para la prevención y tratamiento oportuno de la enfermedad. Así mismo se ha logrado la continuidad del Fondo Mundial (Global Fund, en inglés) tanto para ésta como para otras enfermedades<sup>42</sup>.

- **Formulación y adopción de una nueva Política Nacional de Salud Mental<sup>43</sup>.** Esta política es producto del consenso intersectorial y una de las prioridades en salud pública para construir equidad en el país. Busca promover la salud mental como un derecho individual, familiar y colectivo. La política surge como respuesta a los desafíos que representan para el país los siguientes hechos: i) la depresión es la segunda causa de enfermedad y el trastorno más frecuente en adolescentes, jóvenes y adultos, principalmente entre las mujeres; y, ii) el incremento en las tasas de suicidio e intento de suicidio: en el marco de esta política se incorporaron 21 nuevos medicamentos al plan de beneficios para atender personas con trastorno de pánico, fobias y de ansiedad generalizada; esta medida beneficiará a 400 mil personas que tienen estas condiciones con una inversión estimada en \$60 mil millones anuales. Con recursos provenientes de la cooperación internacional de Dinamarca, Estados Unidos, Croacia y de la Organización de Naciones Unidas, serán invertidos US\$2,2 millones en modelos de atención primaria en salud mental con énfasis en zonas rurales. En 22 departamentos que priorizan la atención en salud mental a través de la ejecución de los recursos del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), se fomentan acciones de promoción y prevención como la detección temprana, la canalización, los primeros auxilios psicológicos, la educación y la rehabilitación basada en comunidad.

- **Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, en el marco de la nueva Política de Salud Mental.** Esta política tiene como principios rectores el desarrollo humano, la vida digna, la inclusión, la no discriminación y la integralidad; es decir, cubre desde tareas de promoción y prevención del consumo de estas sustancias hasta el tratamiento completo de las personas y comunidades en riesgo o afectadas. Se busca mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas, familias y comunidades afectadas por el consumo, desde una agenda pública nacional y territorial sostenible en el tiempo, garantista del derecho a la salud, en interdependencia con otros derechos. Se desarrollará a través de cinco ejes<sup>44</sup> que contiene diversas líneas de acción; se destaca el fortalecimiento de capacidades

---

42. Como la Tuberculosis y el VIH, para un total de US\$10 millones. Para más detalles, ver: <https://www.apccolombia.gov.co/seccion/fondo-mundial>

43. Resolución 4886 de 2018.

44. Asaber: i) Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas; ii) Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas; iii) Tratamiento integral; iv) Rehabilitación integral e Inclusión social; y, v) Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

resilientes ante la oferta de sustancias psicoactivas a lo largo del curso de la vida; prevención de factores de riesgo, el tratamiento integral (incluido en el plan de beneficios) y rehabilitación e inclusión social.

### 10.2.3 Acciones para la calidad de la atención en salud

- **Programa de Acción Inmediata en Hospitales “Al Hospital”:** Una de las principales iniciativas impulsadas por el actual Gobierno es el fortalecimiento de los hospitales públicos. Las Empresas Sociales del Estado–ESE son las únicas entidades prestadoras de servicios de salud en el 70% de municipios del país; de allí radica su papel fundamental en el sistema. Para hacer realidad el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud prestados a los usuarios de los hospitales públicos del país, se diseñó y puso en marcha el Programa de Acción Inmediata en Hospitales (“Al Hospital”) para su fortalecimiento. Este programa contempla acciones específicas para mejorar la calidad de la atención, inversiones en infraestructura física y dotación, fortalecimiento del talento humano y pago de pasivos.

En una primera fase, emprendida desde 2018, se ejecutó en ocho hospitales públicos para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios de salud en San Andrés, Buenaventura (Valle del Cauca), Tumaco (Nariño), Maicao (La Guajira), Valledupar (Cesar), Quibdó (Chocó), Puerto Carreño (Vichada) y Leticia (Amazonas). Con las medidas implementadas se reactivaron servicios en los hospitales de San Andrés y Buenaventura. Como el objetivo del Gobierno es transformar el sector, mejorando el acceso, la calidad de los servicios y generar transparencia, se desarrolló un aplicativo web para que los colombianos puedan hacer seguimiento a la evolución de los resultados obtenidos por los hospitales públicos en aspectos como calidad del servicio, equilibrio presupuestal y manejo financiero. En 2018 se invirtieron \$187 mil millones en los hospitales públicos que incluyeron recursos para infraestructura, dotación, saneamiento financiero y atención a migrantes. Con Al Hospital el Índice General de Gestión de los Hospitales mejoró del 55 al 61% en 2018. Adicionalmente, se plantea el **fortalecimiento hospitalario público**, el cual aborda los siguientes aspectos: i) reforma de la estructura orgánica y funcional de los hospitales; ii) generación de un estatuto laboral específico para el hospital público; iii) sólida estructura financiera; y, iv) redes regionales integradas y organizadas.

- En 2018 se definió el **plan de trabajo para el fortalecimiento de la calidad en salud**, se adoptó un nuevo manual y una agenda para el fortalecimiento de la **acreditación** de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) (específicamente las de baja complejidad) y se dieron avances en **habilitación y Telesalud**; así mismo se promovió la modalidad de prestación de servicios de **telemedicina**, en el marco de la transformación **digital** prevista para el sector, que además incluye iniciativas como la interoperabilidad de la Historia Clínica Electrónica (HCE) y la facturación electrónica.

**10.2.4 Acciones para el desarrollo del talento humano en salud.** Los residentes médicos representan un talento humano valioso de muchos hospitales y zonas del país para la prestación de los servicios de salud. En este frente, se trabajó en la reglamentación de la Ley 1917 de 2018 o Ley de Residentes: Con la implementación de esta Ley se pasará de 3.200 a 4.800 residentes en el país y su remuneración pasará de dos a tres salarios mínimos mensuales.

En materia de talento humano también se avanzó en un nuevo estatuto laboral para los profesionales de la salud, en el Sistema Nacional de Especialidades Médicas (en diálogo con las distintas asociaciones y sociedades interesadas) y en estrategias de capacitación y educación para todos los profesionales de salud.

**10.2.5 Acciones para la sostenibilidad financiera del sistema.** Las fuentes (recursos fiscales y parafiscales) que financian el SGSSS presentan un comportamiento que no está al mismo nivel del gasto. Esta situación tiende a incrementarse por factores demográficos, epidemiológicos y tecnológicos, lo que genera riesgos en la sostenibilidad del sistema y la equidad. Igualmente, se han presentado problemas de liquidez, así como acumulación histórica de deudas entre los actores del sistema. Para contrarrestar esta problemática y que las instituciones puedan seguir prestando servicios oportunos y de calidad, se adelantaron las siguientes acciones:

- En 2018 se emprendió un Plan de Choque para darle liquidez al sistema. Con este plan se inyectaron 488 mil millones de pesos en instrumentos como compra de cartera, créditos y cubrimiento de glosas antiguas (facturas que serán auditadas nuevamente para ser pagadas). También se fortaleció el giro directo a prestadores en ambos regímenes.
- Diseño de un Acuerdo de Punto Final. Con este acuerdo, por primera vez un Gobierno pone punto final a deudas del sector salud acumuladas por años con ocasión de servicios no incluidos en la UPC. Este acuerdo es fundamental para mejorar el sector, lograr mayor acceso y calidad en salud, a través de la conciliación y saneamiento progresivo de la cartera entre los agentes del sistema, generando, a su vez, un cambio de prácticas financieras que garantice un saneamiento definitivo y estructural de las deudas. En materia de saneamiento, se espera inyectar al sector recursos superiores a los siete billones de pesos. Las EPS, prestadores privados y hospitales públicos recibirán pagos que se encontraban pendientes desde antes de 2015. El acuerdo inicia con pagos por concepto de deudas de la liquidada EPS Caprecom, glosas transversales y ajustes a los pagos previos.
- Para que no se repitan algunas de las causas de la problemática en mención, para hacer más eficiente el gasto público en salud y garantizar el acceso de los ciudadanos a los medicamentos, se fijaron Valores Máximos de Recobro (VMR) que pagará el sistema por los medicamentos y las tecnologías que están por fuera del plan de beneficios. Esta medida soluciona la dispersión en los valores recobrados por el mismo medicamento. A través de una metodología precisa y clara, se determinó cuál es el valor máximo

que las entidades pueden recobrar o cobrar al sistema de salud y a partir de allí no se paga más. Las tecnologías incluidas en esta medida están relacionadas con tratamientos para enfermedades como, diabetes, hipertensión, hiperuricemia crónica (aumento del ácido úrico en la sangre) y cáncer de pulmón, entre otros. 50 grupos terapéuticos (correspondiente a más de mil medicamentos) han sido incluidos y más de mil grupos están próximos a ingresar. Adicionalmente, se realizó una nueva compra centralizada de medicamentos contra la Hepatitis C a través de la OPS, lo que permite importantes ahorros para el sistema.

### 10.2.6 Otras acciones para garantizar a todos, el derecho fundamental a la salud:

- **Regulación de precios de medicamentos:** El control de precios es una herramienta legítima del Estado para mejorar el acceso a los medicamentos, fomentar mejores resultados en salud y construir un sistema de salud más equitativo. Con la Circular 07 de 2018 de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM), se decidió que 902 nuevas presentaciones comerciales de medicamentos entren al régimen de control directo de precios a partir de la vigencia 2019; esto conlleva a una reducción de precios en el punto mayorista, en promedio, del 50% y ahorros para el sistema estimados en \$360 mil millones de pesos. Se espera que nuevas presentaciones entren a un nuevo proceso de regulación de precios en 2019 que entrarían en vigencia en 2020. De esta forma, el actual Gobierno ratifica su compromiso en mejorar el acceso a la salud, alcanzar mejores resultados clínicos y buscar la equidad para los colombianos.
- **Bajo la Ley Estatutaria** se ha avanzado en el arreglo de la cobertura del sistema público de salud definiendo qué se cubre, qué no y cómo se paga (diferencialmente) por lo cubierto. Este reordenamiento implicó tres frentes: el primero comprende los beneficios que garantizan la protección colectiva del derecho a la salud, financiados con cargo a UPC; el segundo, los que corresponden a la protección individual del derecho, financiados directamente con recursos públicos, ordenados mediante el aplicativo y procedimiento MiPrescripción, o mejor conocido como **MiPres**<sup>45</sup>. Y la tercera, las exclusiones, las cuales deben cumplir los criterios establecidos en la ley y surtir una discusión con expertos y pacientes, con amplia participación ciudadana. De esta manera, los pacientes tienen derecho a que se les cubran todas las tecnologías, excep-

---

45. Las prestaciones que garantizan la protección individual del derecho a la salud (casos individuales), que se salen de las necesidades promedio de la población, son financiados vía MiPres en el régimen contributivo (y desde octubre de 2018 en el subsidiado). MiPres es una herramienta tecnológica en línea diseñada por el MSPS para prescribir servicios y tecnologías no cubiertas por el plan de beneficios; es decir, lo que solía llamarse No POS. Su implementación ha significado la abolición de los Comités Técnico-Científicos (CTC), la reducción de trámites administrativos y el fortalecimiento de la autonomía médica. Los ciudadanos que requieren medicamentos, tecnologías o procedimientos que no están incluidos en el plan pueden recibirlos sin que medien autorizaciones de las EPS, simplificando los trámites para el usuario. De esta manera se desarrolló parcialmente la Ley Estatutaria si se tiene en cuenta que este mecanismo ha fortalecido la autonomía médica (enunciada en el Art. 17) así como la disposición de la información para su autorregulación



to aquellas que estén expresamente excluidas del plan de beneficios, como los son las que tienen fines cosméticos, que carecen de efectividad, seguridad y eficacia, que tuviesen que ser provistas en el exterior, que no cuenten con aprobación del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) o que se encuentren en fases de experimentación. Con fundamento en lo anterior, en 2018 se definió un listado de 57 servicios y tecnologías que están excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud. Este listado incluye, además de las 14 exclusiones producto del último proceso de análisis, las 43 establecidas en el año e anterior.

- **Actualización del plan de beneficios:** Para actualizar el plan de beneficios, se avanzó en la priorización de tecnologías que serán financiadas a través de la UPC<sup>46</sup>. Esta estrategia produce eficiencias en el pago de ciertas tecnologías y servicios. En este sentido se trabaja en la concertación con la comunidad médica y el desarrollo de evaluaciones técnico científicas para la actualización del plan.
- **Subsidios parciales de salud:** se arrancó con su desarrollo en el marco del nuevo PND, la focalización de la población y el esquema operativo. La apuesta es lograr cobertura para aquellas personas que tienen fluctuación de ingresos en su trabajo y que no han podido ni acceder al régimen contributivo ni al régimen subsidiado. En este sentido, este mecanismo acercará al sistema de salud alrededor de 500 mil personas que aún no se encuentran afiliadas por no tener capacidad de pagar el monto total de la cotización que exige la ley a salud, pensiones y riesgos, pero además no cumplen los requisitos para recibir el subsidio pleno del régimen subsidiado.
- **Aseguramiento a la población de los Reincorporados FARC-EP:** A partir de 2018<sup>47</sup>, como parte del proceso de normalización de la atención en salud de esta población, se efectuó el proceso de actualización de la información de ex miembros de las FARC-EP en la Base Única de Afiliados–BDUA, proceso que permitió la opción de libre elección de EPS de conformidad con la ubicación final de residencia de los excombatientes; así mismo, el marco legal estableció la posibilidad de incluir a sus familiares como población especial del régimen subsidiado.
- **Atención a Migrantes:** Es un reto importante que enfrenta el país según una situación que se ha acentuado en los últimos años, consistente en la necesidad de atención de la población migra desde Venezuela hacia Colombia. Esto ha exigido enormes esfuerzos de parte del sistema de salud, no solo en la prestación de servicios sino en el ámbito presupuestal. El Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio se encuentra en proceso de adaptación en 18 entidades territoriales que concentran la mayor cantidad de migrantes. El Estado ha garantizado el acceso a los servicios de salud de los migrantes procedentes

---

46. Unidad de pago por capitación.

47. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2026 de 2017 y la expedición de la Resolución 5271 de 2017.

de Venezuela, a través de la afiliación al régimen contributivo o subsidiado del sistema. Con corte a 2018, estaban afiliados –con Permiso Especial de Permanencia (PEP)– 67.659 migrantes provenientes de la República de Venezuela (50.842 en el régimen contributivo y 16.817 en el régimen subsidiado), lo que equivale a un crecimiento del 775% con respecto a 2017. Se han destinado \$110 mil millones a hospitales públicos del país para la atención de migrantes. El pago de deudas por las atenciones aumentó del 22% al 40%. Como se mencionó en un apartado anterior, en 2018 se aplicaron más de 600 mil biológicos a los migrantes y se introdujo la dosis cero de sarampión. También se gestionaron donaciones para vacunas y pruebas rápidas de VIH. Se estima que se realizaron más de un millón de atenciones en salud para, al menos, 200 mil personas procedentes de Venezuela. De estas atenciones, más del 70% se han prestado a mujeres. Por su parte, el Instituto Nacional de Salud (INS), a través de la estrategia frontline, ha reforzado la capacidad de respuesta en vigilancia en salud pública de las entidades territoriales para la detección oportuna de eventos de interés en salud pública y emisión de alertas tempranas en las zonas de frontera y municipios de acogida de población migrante desde Venezuela. Finalmente, se trabaja en mejoras para el aseguramiento en salud de migrantes y en la afiliación de recién nacidos.

- **Víctimas del Conflicto:** Para garantizar el derecho a la salud de las personas víctimas del conflicto armado, se creó una estrategia para promover la afiliación al SGSSS como población especial del régimen subsidiado; contempla la identificación de la población sin afiliar y entrega a los territorios del respectivo detalle. La implementación de estos mecanismos y estrategias ha conllevado a que la cobertura pasara de 90,4% en 2017 a 93,2%<sup>48</sup> en 2018. Por su parte, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas-PAPSIVI (implementado desde 2013) es parte de las medidas de rehabilitación y mitigación de los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas del conflicto armado. En cuanto a la Medida de Rehabilitación Psicosocial, hasta 2018 se ha logrado la atención psicosocial de 692.999 víctimas, lo que representa un avance de 23% (3,7 puntos porcentuales más respecto a 2017, cuando fue del 19%). Desde el inicio del PAPSIVI y hasta 2018 se ha destinado un presupuesto de \$104.046 millones (constantes de 2018) para su implementación y ampliación de la cobertura. Para la vigencia 2019, se tiene programados \$24.855 millones (a precios de 2018) para una atender al menos 80.000 víctimas.
- **Discapacidad:** El Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) opera a través de 2.091 Unidades Generadoras de Datos (UGD) dispuestas en el 96% de los municipios del país. Cuenta con 1.511.719 personas con discapacidad registradas. Se desarrolló un proceso reglamentario con el fin de modernizar y fortalecer el RLCPD, articulado al proceso de Certificación de Discapacidad y se dio la expedición de la Resolución 583 de 2018<sup>49</sup> en cumplimiento la Convención sobre los Derechos de

48. Como resultado del cruce entre el Registro Único de Víctimas (RUV) y la Base Única de Afiliados (BDUA), se identificaron 7.256.412 víctimas; 6.763.106 se encuentran afiliadas al SGSSS.

49. Posteriormente se expidió la Resolución 246 de 2019 sobre este particular.

las Personas con Discapacidad. Además, se ha implementado el Observatorio Nacional de Discapacidad como instrumento para la toma de decisiones orientadas a la formulación, desarrollo y evaluación de acciones de inclusión social para la población con discapacidad. Con el apoyo de la cooperación internacional, se han fortalecido las unidades de rehabilitación funcional en la red pública de prestación de servicios de las entidades territoriales del Departamento de Bolívar, Carmen de Bolívar, Popayán (Cauca), Apartadó (Antioquia) y Quibdó (Chocó) e incluyó orientaciones de adaptabilidad desde el enfoque diferencial en discapacidad en las rutas integrales de atención en salud, con el objetivo de cerrar las brechas en el acceso al derecho a la salud y la rehabilitación.

- **Asuntos étnicos:** Se trabajó en la estructuración del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI) de manera conjunta con los pueblos indígenas. Se avanzó en la construcción de insumos de los cinco componentes del SISPI, a saber: i) Sabiduría ancestral; ii) Político organizativo; iii) Administración y Gestión; iv) Formación, capacitación, generación y uso del conocimiento; y, v) Cuidado de salud propia e intercultural. Además, se dieron avances en cuanto a la construcción y concertación de la Circular 011 de 2018 cuyo objetivo es la generación de “Directrices para avanzar en la construcción e implementación del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural–SISPI a nivel territorial, en diálogo con el Sistema General de Seguridad Social en Salud”. Así mismo, se inició la construcción de lineamientos de enfoque diferencial en salud para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo Rrom e insumos para el capítulo étnico del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP).

## TRABAJO DECENTE, ACCESO A MERCADOS E INGRESOS DIGNOS: acelerando la inclusión productiva

### 11 AVANCE EN DERECHO AL TRABAJO

Desde la oficina de cooperación y relaciones internacionales, del Ministerio de Trabajo, se trabaja de manera permanente en la difusión de los derechos humanos, en los que por supuesto, nuestros actores principales son las empresas y los trabajadores.

Esta oficina tiene como función primordial gestionar y promover los planes, programas y proyectos de cooperación internacional, y el cumplimiento de los compromisos internacionales, en materia laboral de acuerdo con las normas vigentes y objetivos, a fin de fortalecer la gestión del Ministerio y las entidades sector administrativo del trabajo. En coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y demás entidades

competentes del Gobierno Nacional en la materia, entre las que se resalta la Presidencia de La República, La Cancillería, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ambiente, La Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección, entre otros, así como con los interlocutores sociales, tanto las centrales obreras como el sector empresarial, para mejorar las condiciones laborales en el país y de conformidad con el Decreto 4108 de 2011 (2 de noviembre) artículo 10.

Por lo que, durante el año 2018, se realizaron diferentes acciones tendientes a garantizar los derechos humanos y que a continuación se exponen:

### **11.1 Tratados de libre comercio y mecanismo de integración.**

A continuación, se desarrolla información sobre las acciones realizadas.

#### **11.1.1 Puntos De Contacto TLC Colombia y EE. UU. Bogotá, 11 y 12 de diciembre de 2018**

Con el propósito de hacer un seguimiento a los avances en materia laboral dentro del marco del tratado de libre comercio (TLC) suscrito entre Colombia y estados unidos, la oficina de cooperación y relaciones internacionales del Ministerio de Trabajo y la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA), se llevó a cabo “V ronda de la consulta de puntos de contacto”. La delegación del Gobierno Norteamericano ratificó el compromiso para que estos procesos contribuyan a mejorar las condiciones de los trabajadores en Colombia. De igual manera, los representantes del Ministerio de Trabajo reiteraron que es en el escenario tripartito del diálogo social, donde se logrará la confianza entre las partes para hacer de Colombia un lugar competitivo en el que, además, la cooperación internacional, constituye una herramienta fundamental para fortalecer el proceso laboral y productivo del país.

Dentro de los compromisos de ambos países en materia de cooperación, Estados Unidos apoya a Colombia con dos millones de dólares para el fortalecimiento de la inspección del trabajo, proyecto que viene siendo ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y Colombia aporta como contrapartida dos millones de dólares.

El 21 de marzo se firma el memorando de entendimiento, cuyo objetivo es “seguir trabajando en forma colaborativa, mediante actividades que fortalezcan la capacidad del Ministerio de Trabajo para abordar las inquietudes relacionadas con la informalidad laboral, la subcontratación y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Esto, como parte de un programa de derechos laborales más amplio, que comprende el fortalecimiento de la capacidad de ejecución del Gobierno de Colombia en materia de investigación y de llevar a juicio los casos de negociación colectiva y casos de violencia contra sindicalistas en Colombia”.

En mayo de 2018, se firmó un plan de acción entre ambos países, dando las siguientes recomendaciones, con el fin de cumplir, la presunta inobservancia del Gobierno Colombiano al capítulo laboral del TLC: Mejorar el sistema de inspección de la ley laboral para garantizar que las inspecciones cumplan con los procedimientos y los plazos legales, y se lleven a cabo de conformidad con una estrategia de inspección nacional dirigida a los sectores en riesgo.

Mejorar la aplicación y el cobro de multas para asegurar que los empleadores que infringen las leyes laborales sean sancionados y que las multas aplicadas se cobren de manera oportuna.

Adoptar medidas adicionales eficaces para combatir la subcontratación abusiva y los pactos colectivos, incluida la mejora de la aplicación de las leyes vigentes y la adopción y aplicación de instrumentos jurídicos nuevos cuando sea necesario.

Mejorar la investigación y el procesamiento de casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, al priorizar casos recientes, y asegurar la pronta resolución de casos relacionados con el artículo 200 del Código Penal.

**11.1.2 OCDE.** En mayo de 2018, Colombia fue aceptado por la Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como el país miembro número 37, desde entonces, se han adelantado los trámites internos para poder ser parte oficialmente de dicha organización. El pasado abril de 2019, el Congreso de La República aprobó la formalización del ingreso de Colombia a la OCDE y solo falta el estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional para poder finalizar dicha adhesión.

Durante este proceso, el Ministerio de Trabajo ha ido avanzando en los compromisos que tiene con la OCDE en materia laboral, específicamente en:

- Lucha contra la informalidad y la subcontratación laboral.
- Negociación colectiva.
- Garantía y aplicación de la ley laboral.
- Lucha contra la violencia sindical y la impunidad<sup>50</sup>.

Desde el Viceministerio de Relaciones Laborales a través de la **Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo**, se desarrollan concertaciones internas en el Ministerio, a nivel central y territorial, para avanzar en el compromiso central del respeto por los derechos humanos como garantía de la sostenibilidad en razón de las actividades empresariales.

---

50. Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales

Así mismo, se ha venido participando en la construcción y aplicación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas, y participación en los espacios brindados por el Ministerio del Interior para la formulación de la “Política pública integral de garantías en materia de prevención y protección para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas”.

Durante el año 2018 en las 33 subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales (SDCPSL) se propuso la inclusión del tema de empresa y derechos humanos en los Planes de Diálogo Social, y se adoptó en las 31 SDCPSL que lograron aprobación del Plan de Diálogo Social. Se aclara, que algunas lo adoptaron de manera específica y estipularon el tema textualmente en los planes y otras por decisión de sus integrantes (tripartismo Gobierno – organizaciones sindicales – gremios) abordaron la temática, a través del desarrollo de algunas líneas relacionadas con derechos humanos y empresa, tales como derechos fundamentales del trabajo (libertad sindical, derecho de asociación y negociación), así como la erradicación del trabajo infantil y la equidad de género y la no discriminación, entre otros.

Con el fin de dar cumplimiento a las metas del Plan de Acción 2018, se brindó asistencia técnica a las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales en la ejecución del plan de diálogo social, en la que participaron todos los actores (principalmente los Estados, las empresas y la sociedad civil) que de forma directa o indirecta tienen obligaciones, responsabilidades y/o intereses legítimos en relación con la actividad comercial y empresarial, específicamente en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas.

Entre los temas socializados en las subcomisiones se trató la diligencia debida en materia de derechos laborales por parte de las empresas, la cual se fundamenta en el respeto y reconocimiento de los derechos laborales a sus empleados, consistente en el pago de sus prestaciones sociales y la garantía del derecho de asociación y libertad sindical, permitiendo que los trabajadores puedan asociarse con el fin de negociar sus condiciones laborales para mejorar su calidad de vida.

Lo anterior, de acuerdo a lo estipulado por la constitución política, los cuales establecen que el Estado tiene la obligación de desplegar todos sus esfuerzos para garantizar adecuadas condiciones de trabajo y calidad de vida para los trabajadores y trabajadoras en el territorio nacional, así como la libertad sindical y gremial, la seguridad y protección social, la formación y la habilitación profesional y/o técnica de los trabajadores y las trabajadoras, igualmente el deber de promover la concertación para la solución pacífica de los conflictos colectivos.

#### 11.2 Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) - Secretaria Técnica.

La Comisión Permanente de Concertación, es una instancia tripartita creada en el artículo 56 de la Constitución Política y reglamentada mediante del Ley 278 de 1996 que tiene como objetivo fomentar las buenas relaciones entre trabajadores, gobierno y empleadores, fijar las políticas laborales y salariales y fijar el salario mínimo<sup>51</sup> cuyos logros se presentan a continuación:

- En el marco de las acciones de coordinación y dialogo tripartito en 2018 se adelantó la reactivación y diseño de agendas temáticas de las ocho subcomisiones temáticas de la CPCPSL a) Género para análisis de la implementación del ley 1496 de 2011 sobre brechas salariales entre hombres y mujeres; b) Asuntos de Trabajadores públicos para abordar los detalles del cumplimiento del acuerdo estatal 2017 y planificar negociación para 2019 c) Gestión Migratoria laboral para analizar acciones en el marco del fenómeno migratorio desde Venezuela d) formalización del empleo en el sector rural analizando acciones del sector trabajo para la implementación del acuerdo de paz FARC-Gobierno; e) mesa de seguimiento del convenio C-189 sobre trabajadoras domésticas y definición de una agenda de dialogo en el marco de la Ley 1788 de 2016 f) Asuntos internacionales relativos al análisis de memoria de convenios internacionales - OIT e) productividad y f) Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT y (32) subcomisiones departamentales de concertación y cuenta con una secretaria Técnica Nacional y secretarías técnicas departamentales. Como resultado del diálogo tripartito en el marco de la negociación del salario mínimo en diciembre de 2018 y para la vigencia 2019 se acordó establecer una mesa de análisis pensional para retomar el compromiso asumido en 2013 a instancias de esta CPCPSL de estudiar el mecanismo para implementar la reducción de aportes en salud para pensionados del 12% al 4%.
- CPCPSL se ha reunido en los últimos años para discutir temas como: a) formalización; b) pensiones; c) política Laboral; d) proyectos de marco normativo; e) proyecto de pactos colectivos, f) Sistema de Vigilancia y Control (SIMICO), g) proyecto de ley sobre representatividad, g) proyecto decreto política de trabajo decente, h) proyecto decreto de negociación colectiva de trabajadores independientes, i) proyecto de ley huelga en

---

**51.** Se encuentra integrada de manera tripartita por representantes del gobierno nacional, de los empresarios y de los trabajadores, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 278 de 1996, modificado por la ley 990 de 2005. En la actualidad está integrada por la Asociación Nacional de Industriales y Empresarios de Colombia (ANDI); Federación Nacional de Comerciantes Fenalco, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia – Asobancaria; Sociedad de agricultores de Colombia SAC, Asociación colombiana de Pequeñas y medianas empresas ACOPI, Confederación General del Trabajo CGT, Confederación de Trabajadores de Colombia CTC, Central Unitaria de Trabajadores CUT. También se da un espacio para los desempleados del país, cuyo escaño actualmente lo ocupa la CUT, ante la no acreditación de asociaciones de desempleados. Los pensionados se encuentran representados por la Confederación Democrática de Pensionados-CDP, sin embargo, en sesión plena de la CPCPSL del 17 de abril de 2018 y por consenso de todos sus integrantes, se acordó integrar a la Confederación de Pensionados de Colombia CPC.

servicios esenciales; j) proyecto decreto negociación colectiva por rama de actividad; k) convenios Internacionales; del trabajo. En cumplimiento de los convenios 151 y 154 de la OIT, se expidieron los decretos 1092 de 2012 y el Decreto 160 de 2014, referentes a la negociación colectiva con el sector público que orientaron el acuerdo estatal de 2017 y orientó las acciones preparatorias de la negociación adelantada en febrero 2019. La agenda acordada para el 2018 está compuesta por el siguiente tema a saber: i) empleo, informalidad, tercerización y trabajo decente; ii) Atomización Sindical iii) Pensiones y iv) fortalecimiento diálogo social a través de las 32 subcomisiones Departamentales.

### **11.3 Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes.**

En el proceso de construcción de la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes para el periodo del 1 de enero a 31 de diciembre de 2018 se desarrollaron las siguientes acciones:

- Aprobación de la Línea de Política para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes por el CONPOS el 12 de Julio de 2018.
- Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador.
- Se realizaron diferentes asistencias técnicas para la formulación de los planes de acción en el seno de los Comités de Trabajo Infantil en los siguientes departamentos: Caquetá, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Caldas, Guaviare, Huila, Antioquia, Santander y Vaupés.
- Lanzamiento de la Política Pública para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017 – 2027 e Inauguración del Mundialito de fútbol “Métele un gol al trabajo infantil”

### **11.4 Divulgación de los Derechos Fundamentales del Trabajo.**

En el año 2018, se realizaron los 20 talleres de asistencia técnica (ver tabla N° 11) sobre el proceso de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad y la ruta de empleabilidad. Así que se capacitaron y sensibilizaron a 1.934 gestores sociales de las Políticas Públicas de Discapacidad y de Empleo incluidos personas en situación de discapacidad, representantes de los gobiernos regionales y de instituciones de educación especial de las ciudades, funcionarios de las agencias públicas y privadas de empleo e inspectores de trabajo.



# INFORME DE DERECHOS HUMANOS 2018

Pacto por Colombia, pacto por la equidad

Nº	CIUDAD	FECHA DEL EVENTO	No. Asistentes
1	BOGOTA SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO	26 de febrero de 2018	28
2	BOGOTA - INCI	23 de marzo de 2018	87
3	BOGOTA – BEST BUDDIES	Mes de abril	19
	BOGOTA - PACTO DE PRODUCTIVIDAD - CAFAM		20
4	YOPAL	17 de abril de 2018	195
5	ARMENIA	9 de mayo de 2018	106
6	BOGOTA – GREMIOSCAMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA	Mes de mayo	76
	ACOPI		21
	FENALCO		28
8	MONTERIA	30 de junio de 2018	230
9	BOGOTA SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL DEL DISTRITO	Mes de agosto	34
10	BOGOTA – FORO EMPRESARIOS DT BOGOTA	26 de septiembre de 2018	67
11	BARRANCABERMEJA	24 de octubre de 2018	47
12	ARAUCA	30 de octubre de 2018	116
13	IBAGUE	9 de noviembre de 2018	123
14	GIRARDOT - CUNDINAMARCA	14 de noviembre de 2018	153
15	PEREIRA	20 de noviembre de 2018	68
16	BUCARAMANGA	23 de noviembre de 2018	74
17	NEIVA	27 de noviembre de 2018	101
18	MANIZALES	30 de noviembre de 2018	76
19	BOGOTA	5 de diciembre de 2018	97
20	CALI	7 de diciembre de 2018	65

TOTAL ASISTENTES

1934

Tabla N° 11. Talleres y Asistencias técnicas de Discapacidad 2018

Fuente: Ministerio de Trabajo

Se adelantó el proceso de socialización e implementación de estas disposiciones normativas en todo el territorio nacional, para socializar y fortalecer la implementación de los Decretos 2011 y 2177 de 2017 y el Decreto 392 de 2018, en los gobiernos locales, para que desarrollen procesos de inclusión laboral para las personas con discapacidad tanto en las entidades públicas, como la promoción y sensibilización de empleadores privados y el seguimiento y acompañamiento a la inclusión.

### 11.5 Dirección Movilidad y Formación para el Trabajo.

- El Ministerio de Trabajo, anualmente adelanta campañas de prevención del Delito de Trata de Personas a través de la identificación de Ofertas Laborales Fraudulentas entendiendo estas como el principal método de captación de las personas para hacerlas víctimas del Delito.
- Sumado a la campaña Nacional de prevención del delito de Trata de Personas liderada por la Fiscalía General de la Nación, #EsoEsCuento, este Ministerio ha realizado diferentes eventos de socialización y capacitación para la identificación de Ofertas Laborales Fraudulentas.
- Con el fin de empoderar y generar mecanismos de identificación de posibles casos de Trata de Personas con fines de Trabajo Forzoso, se ha trabajado de manera articulada con la Fiscalía General de la Nación, La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Embajada Británica en Colombia con el objetivo de desarrollar un “Kit de Herramientas” dirigido a los Inspectores de Trabajo para fortalecer la identificación de estos casos.
- Respondiendo a la situación migratoria proveniente de Venezuela, el Ministerio de Trabajo ha generado las condiciones necesarias para que esta población sin tomar en consideración el estado migratorio, pueda acceder a la oferta institucional de la red de prestadores del Servicio Público de Empleo.
- Con el propósito de facilitar las transiciones laborales de los jóvenes hacia el mercado de trabajo, el Ministerio de Trabajo a través de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, genera lineamientos de política e incentivos para la realización de prácticas laborales dentro de las entidades privadas y públicas, así:
  - a)** Se regularon las prácticas en entidades privadas y públicas: mediante la Resolución 3546 de 2018 del Ministerio de Trabajo, ya que fueron establecidas las condiciones mínimas para facilitar las prácticas laborales en los sectores privados y públicos, generando beneficios que incluyen, entre otros:
    - Ya no es obligatorio celebrar convenios.
    - Hay obligación de seguimiento de la práctica por parte del escenario de práctica y la institución formativa, asegurando pertinencia en la actividad.

- Recientemente con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 192, se ampliaron los niveles de formación que pueden acceder a esta regulación, pues ahora se incluyen a los técnicos laborales y a los postgrados de educación superior, además de los normalistas y educación superior de pregrado que ya estaban contemplados.

**b)** Programa Estado Joven: esta iniciativa brinda incentivos para que los jóvenes realicen sus prácticas en el sector público, buscando reducir la brecha de empleabilidad que enfrenta la población joven. Los jóvenes reciben el pago de un auxilio de práctica de 1 SMMLV, así como la cotización a seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales por el tiempo que dura su actividad formativa. Igualmente, la experiencia adquirida en la práctica debe ser tenida en cuenta como experiencia laboral conforme el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016. Entre los años 2018 y 2019, el programa ha beneficiado a 5.143 jóvenes en sus convocatorias 3, 4, 5 y 6. A inicios del mes de noviembre de 2019 se espera la apertura de la 7 convocatoria del programa para prácticas en el primer semestre de 2020<sup>53</sup>.

## 11.6 Dirección de Pensiones y otras Prestaciones

**11.6.1 Colombia Mayor.** Teniendo en cuenta la prioridad del Gobierno por desarrollar Servicios Sociales Complementarios, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral, se ha buscado la protección para población vulnerable al momento de finalizar su vida productiva. Es por ello que el Ministerio de Trabajo ha buscado generar políticas tendientes a la regulación e implementación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos y en la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor desarrollado con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

**11.6.2 Programa de Protección Social al Adulto Mayor** - hoy Colombia Mayor. El programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy Colombia Mayor tiene como objetivo fundamental proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social. Consiste en un subsidio económico que es entregado a la población de la tercera edad que cumpla con los requisitos establecidos y oscila en un rango entre \$45.000 a \$80.000 en múltiplos de \$5.000.

El Programa Colombia Mayor, a través de las ampliaciones de cobertura realizadas en diciembre de 2018 y agosto de 2019, permitió el acceso a 25.000 nuevos beneficiarios a nivel nacional, logrando también beneficiar a los 170 municipios incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),

---

**53.** Dirección Movilidad y Formación para el Trabajo

cumpliendo de esta forma los compromisos del Estado con relación a estos grupos poblacionales, de las ampliaciones relacionadas anteriormente, para el mes de diciembre se asignaron 1.386 nuevos cupos.

Grupo Poblacional	Beneficiarios 2018	Total diciembre 2018	Beneficiarios 2019	Total mayo 2019
BEPS	7.000	0.46%	10.000	0.65%
CBA	6.680	0.44%	6.670	0.43%
Ex madres Sustitutas	84	0.01%	79	0.01%
Ex madres comunitarias	2.300	0.15%	2.500	0.16%
Población General	1.471.707	96.29%	1.486.707	96.12%
Resguardos Directos	40.691	2.66%	40.691	2.63%
Total	1.528.462	100%	1.546.647	100%

Tabla N° 12. Programa Colombia Mayor Cupos Asignados 2018. Agosto 2019  
Fuente: Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones

**11.6.3 Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).** Como una respuesta del Gobierno en la consolidación de una sociedad con oportunidades para todos, se desarrolla desde 2015 el mecanismo de protección para la vejez denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Estos beneficios están dirigidos a personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, se convierte de esta manera en un mecanismo complementario al Sistema General de Pensiones.

Al final de la etapa de acumulación, la persona vinculada a BEPS puede recibir un pago periódico mensual o cada dos meses hasta su muerte, llamado anualidad vitalicia (suma del ahorro más rendimientos más el incentivo del 20% de estado respecto del ahorro realizado) con corte a 30 de agosto se han expedido 16.620 anualidades.

**11.6.4 Prestación Humanitaria a Víctimas del Conflicto Armado.** Con la expedición del Decreto 600 de 2017, se establece el responsable del reconocimiento, las condiciones de acceso, el procedimiento operativo y la fuente de recursos de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, dejando en cabeza del Ministerio de Trabajo la responsabilidad de dicha gestión.

Desde la entrada en vigencia del Decreto 600 de 2017 y hasta agosto de 2019, se ha realizado la sustanciación de más de 700 expedientes. Es importante resaltar que desde el año 1997 con la Ley 418 y hasta 26 de diciembre del año 2017, fecha en la que se expide el Decreto 600, se había reconocido el pago de la prestación a 78 personas. Actualmente se encuentran 141 personas víctimas del conflicto armado que sufrieron una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral recibiendo mensualmente un ingreso que garantice su subsistencia; lo que demuestra que en apenas dos años se ha logrado un reconocimiento equivalente al 82% de los beneficiarios reconocidos, inicialmente durante más de 20 años. Esto permite mejorar los niveles de acceso para que víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad, puedan tener un ingreso equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), el cual aumenta de acuerdo con el incremento definido por el Gobierno Nacional para el salario de los trabajadores.

**11.6.5 Piso de Protección.** Es un mecanismo de garantía, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, que busca mejorar los niveles de protección social, para que los ciudadanos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente y que no pueden acceder a la pensión cuenten con un ingreso al llegar a la edad de jubilación o retiro. Este mecanismo protege a los trabajadores dependientes, a los que tengan un contrato de prestación de servicios e igualmente aplica a los que trabajan por cuenta propia y está compuesto por el servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, por el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por el seguro inclusivo contra riesgos laborales.

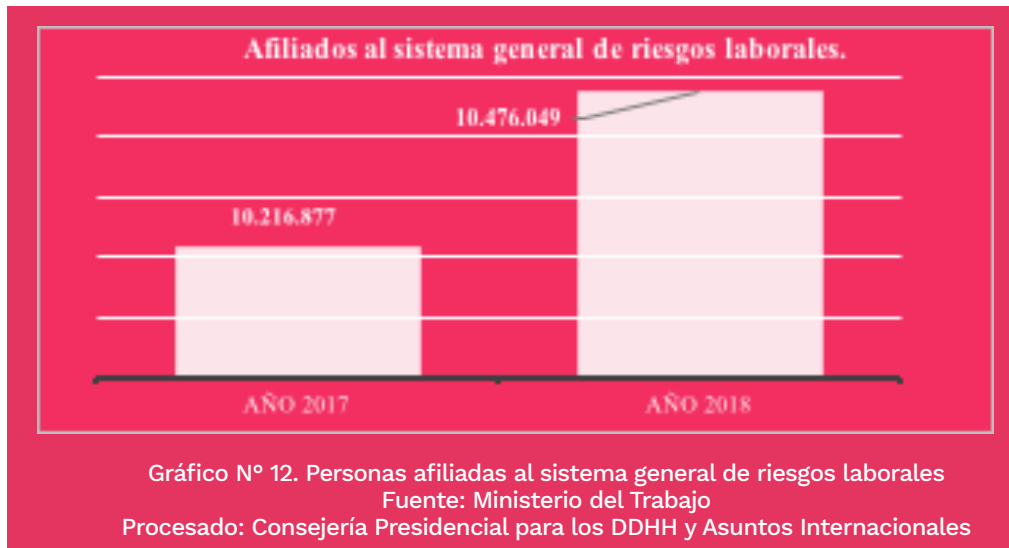
Este mecanismo busca ampliar la cobertura del sistema y mejorar los niveles de protección social; en ese sentido se aspira a reducir la pobreza monetaria en cerca de seis puntos porcentuales, la cual pasará de 27% a 21% en 2022. La pobreza extrema se reducirá en tres puntos porcentuales, pasando de 7,4% actualmente a 4,4% en 2022 y la pobreza multidimensional disminuirá 5,1 puntos porcentuales, con lo cual pasará de 17% a 11,9%. Con la articulación de este mecanismo a los demás componentes de la seguridad social, se espera que al finalizar el cuatrienio cuente con 1.200.000 personas inscritas en el programa de Beneficios Económicos Periódicos<sup>54</sup>. Así que el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo, de Salud y Protección Social y el DNP se encuentran elaborando la reglamentación del mismo.

## 11.7 Dirección de Riesgos Laborales

**11.7.1 Derecho a un trabajo digno.** La protección a los trabajadores mediante la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, presenta un incremento en forma progresiva desde el año 1994. El número de afiliados aumentó en un 3% en el año 2018, respecto al año 2017.

---

<sup>54</sup>. Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 311 de 2019 (Cámara), «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», publicada en Gaceta del Congreso N° 33 del 07 de febrero de 2019, página 382.



Aunado al incremento en la cobertura de la población y empresas afiliadas, se logró una disminución en la accidentalidad. En el año 2017, se presentaron 655.866 accidentes de trabajo en la población afiliada al Sistema y en el año 2018, se presentaron 645.135, es decir se redujo el número de accidentes en 10.731.

De igual forma las tasas de mortalidad se han ido reduciendo en los últimos años. En el año 2016 la tasa fue de 6,03, en el año 2017 de 5,69 y en el año 2018 de 5,63. Esta disminución se ha logrado gracias a las campañas realizadas en los medios de comunicación que han contribuido a la divulgación de la normatividad en riesgos laborales, en la promoción del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y de los estándares mínimos en el ámbito nacional, regional y local.

Se han realizado eventos de capacitación en todo el país sobre el SGSST, los estándares mínimos y las normas de seguridad y salud en el trabajo. Estas actividades estuvieron dirigidas al fortalecimiento de los empleadores y trabajadores para el cumplimiento del Sistema de Gestión y los estándares mínimos a través de metodologías de sensibilización y socialización, con el apoyo de los gremios económicos. En el año 2018 se cubrieron 22.789 participantes para el fortalecimiento de los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, Comisiones Sectoriales y la Red de Comités de SST

Con respecto a las poblaciones laborales vulnerables y especialmente los trabajadores del sector informal de la economía, se han desarrollado acciones de promoción de la salud y prevención de los riesgos

ocupacionales a través de intervenciones integrales de caracterización condiciones de salud y trabajo, capacitación riesgos ocupacionales específicos, material educativo (cartillas), sensibilización social fortalecimiento instancias organizativas, asistencia técnica para implementación de medidas sencillas de control riesgo ocupacionales.

Durante el año 2018 se desarrollaron actividades de promoción y prevención dirigidas a trabajadores informales de los sectores agricultura, minería y mujer rural en los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Valle y Cauca. En total se capacitaron 2.785 trabajadores informales.



**PACTO  
POR LA  
CONSTRUCCIÓN  
DE PAZ**

**Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización  
y víctimas**



12

## AVANCES EN LOS PLANES DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL –PDET

### 12.1 Avances proceso de planeación participativa para la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial–PDET son instrumentos de planeación proyectados a 10 años, que fueron pensado para llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad el desarrollo rural a las 16 subregiones priorizadas en el Decreto 893 de 2017, territorios que fueron escogidos por los siguientes criterios: mayor afectación por el conflicto armado, mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.

Los PDET buscan la transformación estructural del campo asegurando el bienestar de la población rural; la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural y de las formas propias de producción; el desarrollo de la economía campesina y familiar; el reconocimiento y promoción a las organizaciones de mujeres rurales y, finalmente, hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

**12.1.1 Avances ruta planeación participativa 2018.** Según el Decreto 893 del 2017 la ART tiene como competencia la formulación de los PDET en los 170 municipios, tarea que viene desarrollando desde agosto de 2017. En lo corrido de 2018 se desarrolló toda la fase veredal y municipal en 169 municipios, y se culminó la fase subregional en 13 de las 16 subregiones priorizadas.

La fase participativa de los PDET a diciembre de 2018 finalizó dando como resultado 13 Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR firmados por las autoridades municipales y departamentales. En estos quedaron formuladas las principales iniciativas que materializan la planeación a 10 años. Ahora, el país tiene la responsabilidad de gestionar, coordinar e implementar todas las iniciativas que definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral.

En la fase veredal el proceso se adelantó en cerca de 1500 núcleos veredales que agrupan alrededor de 11.400 veredas de estos 169 municipios. Con el fin de cumplir con lo establecido en el Acuerdo de paz, se desarrollaron las reuniones por núcleos de vereda<sup>55</sup>, donde los participantes conocieron las funciones de la

---

55. Los núcleos de vereda se conforman a partir de agrupaciones de veredas de acuerdo con las características y dinámicas de cada vereda y sirven como mecanismo para garantizar la mayor participación de las personas que viven en las zonas más alejadas.

Agencia de Renovación del Territorio, el proceso PDET, establecieron las primeras apuestas en torno a los ocho pilares de planeación definidos en el Decreto 893 y eligieron a sus representantes para las siguientes fases del proceso participativo.

En esta fase se contó con la participación de 147.515 personas, de las cuales 86.396 son hombres y 61.058 mujeres. El restante de las personas participantes son 35.448 que se auto reconocen como étnicos.

El resultado de esta fase son 303 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional construido por los representantes elegidos en los núcleos veredales, resguardos y consejos comunitarios de los municipios. Estos pactos contienen la visión y análisis de la situación del territorio, oportunidades y principales iniciativas propuestas por las comunidades en el marco de los ocho pilares.

La fase municipal contempla, como espacio de planeación participativa, la Comisión Municipal de Planeación, en la cual se construyeron 173 Pactos Municipales para la Transformación Regional (169 corresponden a la ruta desarrollada con delegados comunitarios y cuatro corresponden a las rutas de planeación realizadas con grupos étnicos (Sierra Nevada, Catatumbo, Putumayo, Macarena). En esta fase participaron 15.574 de los cuales 9472 hombres, 6076 mujeres y 26 personas dentro de la categoría de otros. Además, 4410 personas que asistieron a espacios de planeación participativa se auto reconocieron como parte de un grupo étnico.

La comisión la conforman delegados elegidos en la fase veredal (tanto comunitarios como étnicos), autoridades municipales y étnicas, organizaciones sociales y sector privado que hace presencia en el municipio, los cuales, tomando como insumo inicial el Pacto Comunitario construido en la fase veredal, establecieron una visión compartida del municipio, un diagnóstico y unas iniciativas con injerencia directa en el municipio en torno a los ocho pilares.

En la fase subregional, última instancia donde finaliza el proceso de planeación participativa, se consolida el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) a 10 años, en el marco de una Comisión Subregional. En esta fase se contó con la participación de 3.486, de los cuales 2.053 hombres, 1.241 mujeres y cinco personas dentro de la categoría de otros. Asimismo, 889 personas que asistieron a estos espacios, que se auto reconocieron como parte de un grupo étnico.

El insumo principal de este nivel fueron los Pactos municipales, a partir de los cuales se definen aquellas iniciativas que tienen un impacto regional, así como otras iniciativas subregionales que son propuestas por actores subregionales que se integran al proceso en este nivel. En esta instancia se ponen en común las visiones de los municipios con las de otros actores de la región, para consolidar, construir y aprobar el Plan de Acción que refleje una visión regional de transformación del territorio.

A la comisión subregional son convocados representantes de los niveles veredal y municipal, junto con autoridades municipales, departamentales, étnicas, sector privado con presencia en la subregión, y las instituciones nacionales con presencia regional, además de la sociedad civil organizada del nivel subregional. La estructura para la discusión en este nivel mantiene la lógica de mesas temáticas de acuerdo con los pilares.

Por otra parte, la ART concertó 116 rutas de planeación participativa con los actores étnicos de las 16 subregiones PDET. En cada una de estas rutas los pueblos y comunidades étnicas construyeron autónomamente pactos étnicos en los cuales se reflejan las iniciativas necesarias para la transformación territorial de la ruralidad colombiana. Como resultado de todo este proceso étnico de planeación participativa, la ART contó con insumos suficientes que articularon una visión del territorio que, respetando los gobiernos propios, armoniza los planes de vida, planes de etnodesarrollo o sus equivalentes, con una propuesta de desarrollo territorial institucional que se refleja en los PATR y PMTR.

Los PDET constituyen una apuesta de cada uno de los territorios donde más de 157.235 personas, entre las que se cuentan delegados comunitarios, de grupos étnicos, alcaldes, gobernadores, organizaciones sociales, y demás actores de las 16 subregiones, se reunieron para llegar a acuerdos y así construir las 13 visiones estratégicas a 10 años y alrededor de 40.433 iniciativas de los 8 pilares de la reforma rural integral.

### **12.2 Avances en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Al tener en cuenta la estrategia planteada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) frente a los “Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”, se lograron consolidar 33.000 iniciativas, recogidas en más de 11.000 veredas focalizadas en los 170 municipios más afectados por la violencia, pobreza, presencia de cultivos de uso ilícitos y ausencia estatal. El proceso contó con una asistencia promedio de 200.000 participantes (mujeres, hombres, pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, entre otras).

Dentro de esta gestión se logró la firma de 16 Planes de Acción PDET, los cuales recogen 16 subregiones en los 170 municipios focalizados. De esta gestión 13 de ellos fueron firmados durante la vigencia 2018 de la siguiente forma.

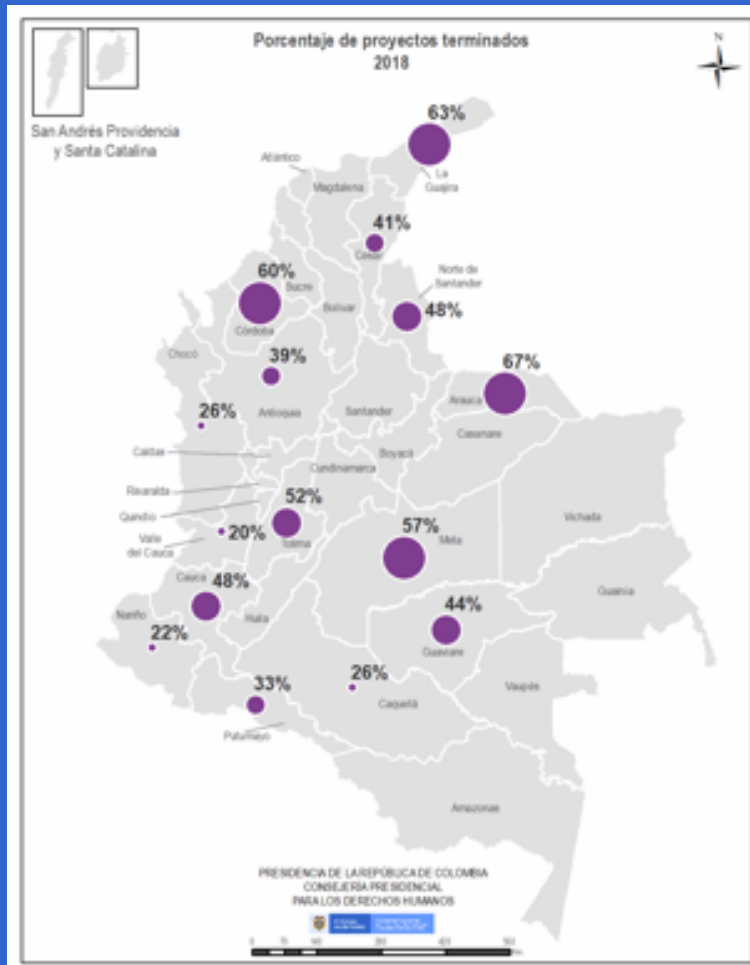
Fecha	Subregión
Agosto	Sur de Bolívar
	Arauca
	Sur del Tolima
	Sur de Córdoba
Septiembre	Montes de María
	Urabá
	Chocó
	Putumayo
	Catatumbo
Diciembre	Pacífico y frontera
	Alto Patía
	Bajo Cauca
	Sierra Nevada

**Tabla N° 13. Planes de Acción PDET firmados**  
**Fuente: Agencia de Renovación del Territorio**

Dentro del proyecto PDET, se consolidó la construcción participativa de Obras PDET, pactadas inicialmente como proyectos de infraestructura comunitaria. Estas obras se programaron como una estrategia para activar la participación de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de las iniciativas que permitan fortalecer el desarrollo rural con enfoque territorial. Lo anterior, a través de identificar y priorizar proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria, generando un trabajo articulado con la población rural focalizada y logrando atender las necesidades más urgentes expresadas en el proceso de construcción.

Esta estrategia ha garantizado la intervención y presencia del Estado en las zonas focalizadas a través de acciones planteadas como la provisión de bienes y servicios públicos. Precisamente, esto ha generado cambios favorables para las comunidades y el acercamiento del Estado con estas regionales. De igual forma, este proceso ha contado con la participación de actores del orden local, regional, nacional, públicos, privados, organizaciones sociales, productivas y comunitarias. Frente a esta última, se ha previsto como el eje central de la planeación, ejecución y seguimiento de los proyectos, fortaleciendo así el tejido social de los territorios y un modelo de desarrollo con enfoque territorial.

Como resultado de esta estrategia, se han implementado 976 proyectos, de los cuales 323 se terminaron en la vigencia 2018.



Mapa N° 5. Porcentaje de avance de proyectos terminados a nivel departamental  
Fuente: Bases de Datos ART.

Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

Estas dinámicas de trabajo conjunto han propiciado el apoyo al fortalecimiento en los procesos internos de los diferentes grupos representantes en las regiones priorizadas. Esto ha generado que 502 de estas organizaciones (juntas de acción comunal, cabildos indígenas, consejos comunitarios, entre otras) apoyen la labor con la ejecución de las obras puestas en marcha, además de brindar capacitación en el uso de herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas que favorecen la gestión dentro de los municipios. Igualmente, y dentro del proceso de Control Social, se han conformado 592 Comités de Acompañamiento Comunitario, con el propósito de gestionar un adecuado seguimiento a la implementación efectiva de las obras.

Así mismo, se han realizado alianzas estratégicas con diferentes actores, quienes coadyuvaron con el financiamiento de proyectos en Putumayo, Catatumbo, Nariño y Arauca así:

- 53 proyectos de infraestructura comunitaria, con el programa Colombia Transforma de MSI.
- 23 proyectos financiados por CENIT.

En 2018 se realizaron 356 talleres participativos. Espacios que permitieron la identificación y priorización de necesidades en los municipios focalizados, en donde se prevé la ejecución de 1.000 obras aproximadas para la estabilización en 126 municipios de los 170 contemplados, con una inversión estimada de \$200 mil millones de pesos en la vigencia 2019. Este proceso se viene adelantando a través del Fondo Colombia en Paz, con el propósito de dar apertura al proceso licitatorio y de adjudicación de contratos de obra e interventoría.

Desde la Presidencia de la República se planteó la Estrategia 50/51 en el marco de “Vías terciarias para la Paz”, con el objetivo de mejorar las condiciones de transitabilidad y reactivación económica de las regiones focalizadas en los 51 municipios, a través del mejoramiento periódico y mantenimiento rutinario de las vías rurales.

Con esta iniciativa se suscribieron 51 convenios interadministrativos entre la Agencia de Renovación del Territorio y las entidades territoriales. Estos proyectos se ejecutaron a través de licitaciones públicas para el mantenimiento periódico de las vías, con los cuales se mejoraron 2.309 kilómetros identificados como puntos críticos, se culminaron 47 durante la vigencia 2018 y tres proyectos restantes, correspondientes a muelles fluviales, serán entregados en el primer trimestre de 2019.

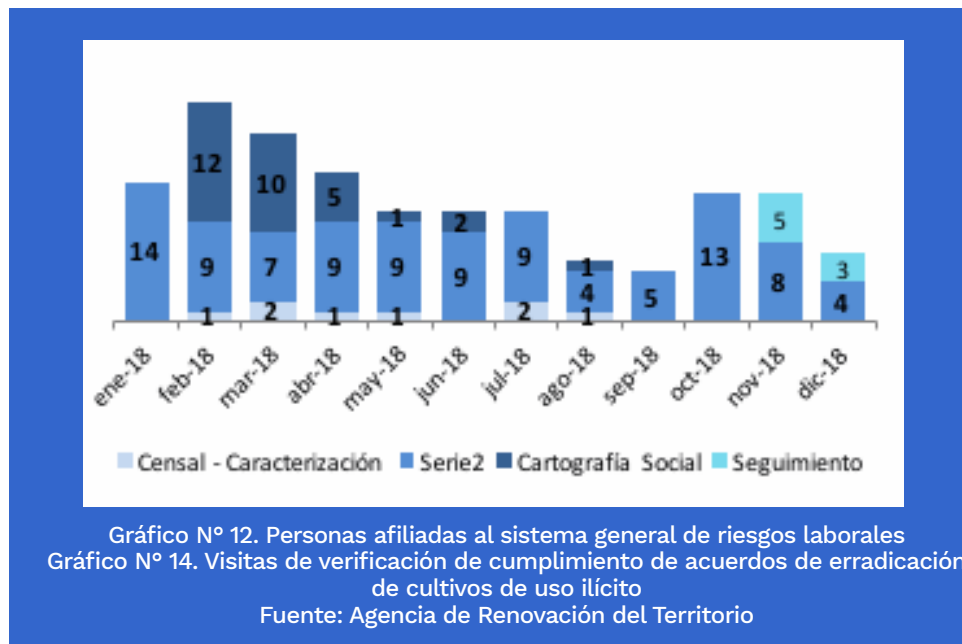
En cuanto al mantenimiento rutinario de estos proyectos, se contó con la participación activa de la mano de obra de las comunidades beneficiadas, a través de 227 convenios solidarios suscritos con las entidades territoriales.

### 12.3 Avances en los planes de sustitución de cultivos de uso ilícito

Entre enero y diciembre de 2018, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) realizó 147 misiones de campo, en 53 municipios pertenecientes a los 13 departamentos ubicados en los núcleos de intervención del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS). El 27% de estas misiones se realizó con el objeto de

caracterizar a la comunidad inscrita y establecer la ubicación y extensión aproximada de los lotes comprometidos. El 68% se realizó para verificar la erradicación de cultivos de uso ilícitos en lotes comprometidos previamente por los beneficiarios.

El 5% de las misiones restantes fueron de seguimiento con el ánimo de verificar la continuidad del cumplimiento en los acuerdos de erradicación y la reaparición o no de los cultivos de uso ilícitos previamente erradicados. En estas zonas se han visitado 51.494 familias<sup>56</sup>.

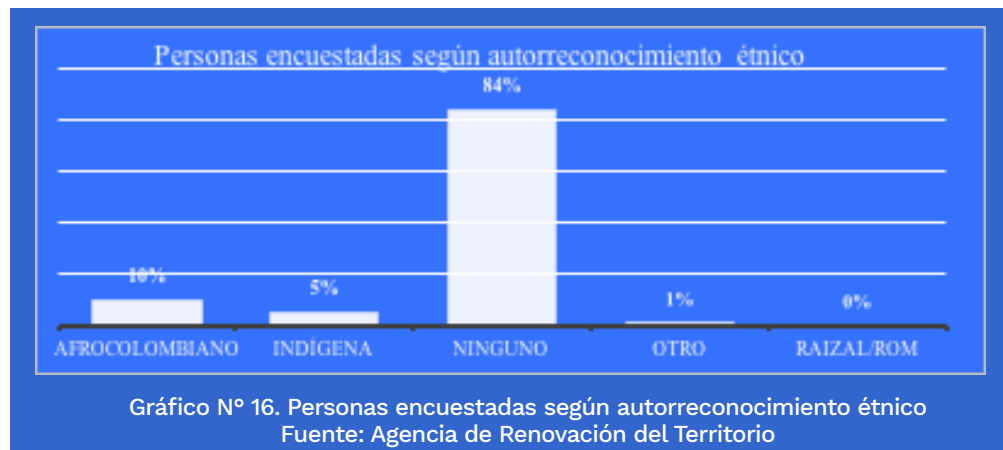
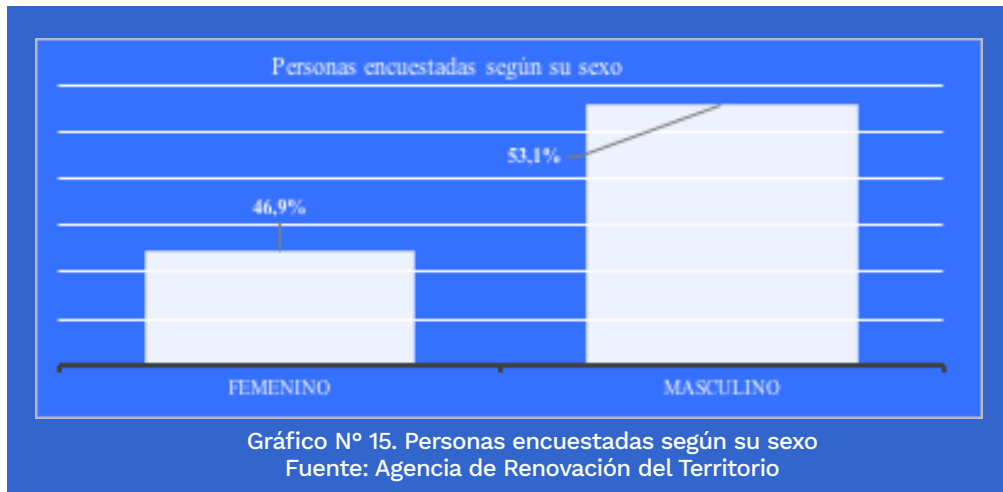


A 31 de diciembre de 2018, de 30.835 hectáreas medidas censalmente, UNODC evidenció la erradicación voluntaria de 27.888 hectáreas de cultivos de uso ilícitos (90% de cumplimiento) y la permanencia de 2.946 hectáreas (10%). Con el objetivo de realizar la caracterización de las familias vinculadas al Programa en los territorios monitoreados, mediante técnicas de muestreo estadístico, entre enero y diciembre de 2018 se aplicaron 11.178 encuestas en 49 de los 53 municipios visitados. Una vez procesada la información, se conocerán las características demográficas,

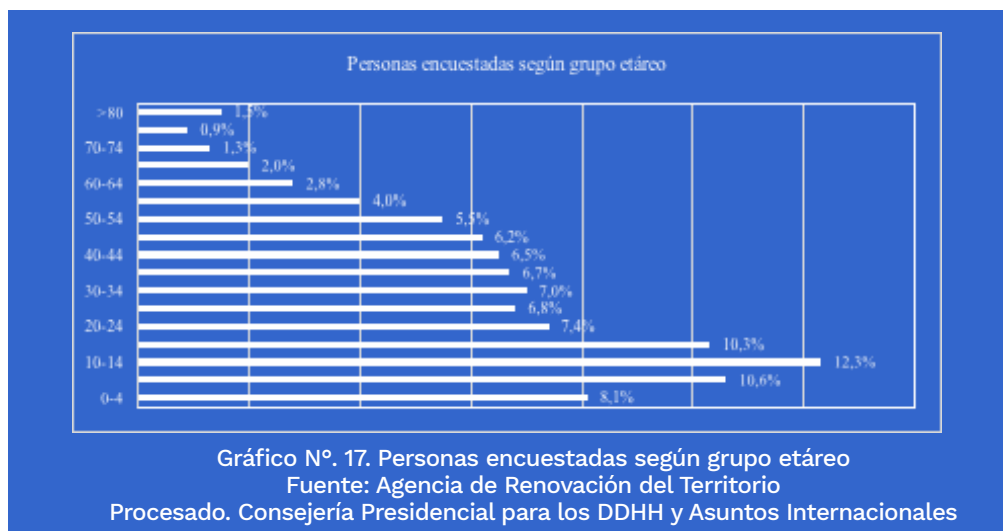
56. Fuente UNODC, informe interno de Avances PNIS 2018.

sociales, económicas, cultural y ambientales de la población. A la fecha, se cuenta con la información sobre género, grupo etario y en el tema étnico tenemos auto reconocimiento.

Los resultados de esas caracterizaciones señalan que, de las 11178 familias encuestadas, en género, étnico y grupos etario (detalle en el adjunto), así:







Por otra parte, El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícitos (PNIS), contempla un principio soportado en el punto 4.1.1 del Acuerdo de Paz: “[Desarrollar un] Enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio”. En ese sentido, el programa ha adelantado labores de análisis de información, paralelo a su implementación, con el fin de identificar las condiciones particulares de los territorios que ameriten la aplicación diferencial del PNIS de acuerdo con particularidades del territorio.

Luego de dicho ejercicio, se ha podido establecer la importancia de que el PNIS desarrolle en profundidad los siguientes enfoques, ya que en múltiples territorios se presentan particularidades que requieren especial atención y abordaje:

**12.3.1 Enfoque de género.** El Acuerdo Final incorpora lineamientos detallados que priorizan, entre otras estrategias, adelantar acciones para revertir los impactos negativos del conflicto en las mujeres. Se pone un particular acento en esta población, aun cuando se mencionan acciones para disminuir la discriminación también frente a la población LGBTI. En este tema, el PNIS ha adelantado acciones en los niveles nacional, territorial y local, así:

**a) A nivel nacional: En 2017,** junto con la Consejería para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República, se instauró un grupo de trabajo con diferentes instituciones públicas, privadas y sociales, con el fin de agrupar recomendaciones dirigidas a incorporar el enfoque de género en el desarrollo del PNIS. El programa también contempla nueve indicadores para hacer seguimiento a la incorporación del enfoque de género, los

cuales están incluidos en el Plan Marco de Implementación (PMI). Al cumplimiento de estos, se les hará un seguimiento con un plan de acción en formulación en el marco de la Alta Instancia de Género de Gobierno creada mediante el Decreto 1418 de 2018 y de la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final, la cual fue instalada el 16 de enero del 2019.

**b) A nivel regional y municipal:** A partir de los Decretos Ley 896 de 2017 y 362 de 2018 se crearon una serie de instancias para la gestión y seguimiento a la implementación del PNIS. Entre esas se encuentran, los Consejos Asesores Territoriales (CAT), las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP), y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES). En estos se promueve y se concreta la participación de mujeres y organizaciones que las representan. Del mismo modo, las mujeres fueron parte de los procesos de construcción de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

**c) A nivel local:** En el desarrollo del PNIS se han vinculado mujeres como titulares de las familias beneficiarias, con quienes se implementa de manera directa cada una de las fases del programa.

**12.3.2 Enfoque étnico.** El PNIS ha vinculado de manera individual y colectiva a población de comunidades étnicas. Frente a esto, se encuentra en elaboración un protocolo para el abordaje de población étnica en el programa, con el objeto de sistematizar las experiencias y prácticas en esa materia, así como generar una hoja de ruta para las nuevas vinculaciones que se harán en el marco de los acuerdos colectivos restantes.

**12.3.3 Enfoque ambiental.** El PNIS ha vinculado beneficiarios que se encuentran en áreas ubicadas al interior de Parques Nacionales Naturales y de Zonas de Reserva Forestal (presentan restricciones estrictas para su uso de acuerdo con lo estipulado en la Ley 2 de 1959). Para ello, el PNIS se articuló con Parques Nacionales Naturales y formuló un proyecto para los años 2019-2020 en los que se adelantará un abordaje diferencial a estas familias. Del mismo se obtendrá un modelo de intervención interinstitucional para estas áreas.

## 13 AVANCES EN REPARACIÓN INTEGRAL

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas repara integralmente a las víctimas del conflicto colombiano, a través de cinco medidas, a saber: i) Indemnización, ii) Rehabilitación, iii) Restitución, iv) Satisfacción, y v) Garantías de no Repetición, diferenciando entre reparación individual y colectiva. En mismo sentido, para garantizar el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado al retorno o reubicación, la Unidad para las Víctimas las acompaña en el proceso que voluntariamente decidan emprender para hacerlo sostenible en el tiempo.

### 13.1 Reparación Individual

13.1.1 Indemnización. La indemnización es otorgada por el Estado Colombiano, a título de compensación económica, a quienes sufrieron en el marco del conflicto armado interno infracciones al derecho internacional humanitario o graves violaciones a los derechos humanos. Ésta se orienta a contribuir en la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas del conflicto armado interno. La indemnización se otorga por vía administrativa o por orden judiciales de Justicia y Paz.

En el año 2018 se otorgaron:

- Indemnización por vía administrativa a 97.227 víctimas, por un valor total de \$566.291.832.562
- Indemnización en cumplimiento de órdenes judiciales de Justicia y Paz a 3.066 víctimas por un valor total de \$ 64.846.344.546.

Así mismo, se constituyeron 27.201 nuevos encargos fiduciarios a favor de niños, niñas y adolescentes víctimas por un valor de \$109.865.020.974.

**13.1.1.1 Programa de acompañamiento para la inversión adecuada de la indemnización.** La Unidad para las Víctimas ha diseñado e implementado este programa, en el que a través de diferentes estrategias se brinda asesoría y orientación en procura de que los recursos otorgados como indemnización se empleen como verdaderos instrumentos de inclusión social, dotando de criterio y capacidad decisoria a las víctimas para ejercer una correcta administración del dinero.

Durante 2018, un total de 62.290 personas víctimas indemnizadas han participado en la orientación y asesoría para la adecuada inversión de los recursos.

También, se han adelantado Jornadas para la Reparación con Enfoque Diferencial con: i) adolescentes con encargos fiduciarios, ii) mujeres Víctimas de Violencia Sexual, iii) personas con discapacidad, iv) personas mayores de 74 años, v) sectores sociales LGBT y vi) adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales. En el marco de esta estrategia han sido atendidas un total de 14.056 víctimas.

**13.1.2 Rehabilitación.** La medida de Rehabilitación centra sus acciones en el restablecimiento o contribución en la mitigación de los daños o afectaciones físicas y psicosociales de las víctimas. El acompañamiento psico-social debe ser transversal al proceso de reparación y prolongarse en el tiempo de acuerdo con las necesidades de las víctimas, sus familiares y la comunidad, teniendo en cuenta la perspectiva de género y las especificidades culturales, religiosas y étnicas e igualmente debe integrar a los familiares de aquellas.

**13.1.2.1 Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G).** En su componente individual es liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y complementada mediante la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal (ERE-G) de la Unidad para las Víctimas.

Bajo esta estrategia durante el 2018 se atendió un total de 53.066 víctimas, con una participación del 37,21% de hombres y 62,79% de mujeres quienes se distribuyen en los diferentes departamentos del país. De las anteriores, 8.495 víctimas que participaron de la ERE-G tienen pertenencia étnica.

**13.1.2.2 Estrategia de Recuperación Emocional Individual (ERE-I).** La Unidad para las Víctimas realiza acompañamiento psicosocial por medio de la Estrategia de Recuperación Emocional Individual, la cual tiene como objetivo promover espacios de confianza que les permita a las víctimas sentirse acompañadas en la estabilización emocional, la cual puede desbordarse en los procesos asociados a la atención, asistencia y reparación. Esta estrategia se implementa en los Centros Regionales de Atención a Víctimas (CRAV) como una acción focal, más no como parte de la medida de rehabilitación; sin embargo, en ella se socializa a la víctima la oferta de Rehabilitación existente, realizando derivaciones de atención a PAPSIVI o ERE-G si así se requiere. Bajo este acompañamiento se atendieron un total de 7.143 víctimas en el territorio nacional.

**13.1.3 Satisfacción y Garantías de No Repetición.** Las medidas de satisfacción son acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido. En suma, serán todas aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. Por su parte, las garantías de no repetición son acciones orientadas a desarrollar procesos de pedagogía social que permitan reflexionar alrededor de las causas del conflicto, los patrones de victimización y conductas que pudieron validar acciones violentas. Desde las medidas de Satisfacción y Garantías de No Repetición, la Unidad para las Víctimas acompaña diferentes acciones, a saber:

- **Conmemoraciones** Están definidas como actos públicos de recordación de una fecha significativa para las víctimas, en el marco de los hechos de violencia, resistencia o que están relacionados con los daños sufridos, que buscan preservar la memoria frente a los hechos para que estos no vuelvan a suceder.

Se realizaron durante 2018, un total de 115 conmemoraciones, concernientes a: i) 9 de abril – Día Nacional de la memoria y solidaridad (60), ii) 25 de abril, Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del conflicto armado (11), iii) Semana de la Desaparición Forzada y Día Internacional de la Desaparición Forzada (34), y iv) Día Universal de los Derechos Humanos - 10 de diciembre (10).

- **Apoyo a la implementación de iniciativas locales de memoria.** Son propuestas desarrolladas por las víctimas, organizaciones y comunidades, a través de diferentes herramientas artísticas y comunicativas, que buscan la preservación de la recordación frente a los hechos para que estos no vuelvan a suceder. En el año 2018 se acompañaron seis de ellas.
- **Mensaje estatal de reconocimiento y dignificación.** Es una medida de satisfacción y reparación simbólica que busca reconocer el sufrimiento vivido, dignificar a la víctima como ciudadano(a) colombiano(a) y rechazar los hechos de violencia ocurridos. En el 2018 se entregaron un total de 106.019 mensajes.
- **Actos de reconocimiento de responsabilidad y solicitud de disculpas públicas.** Apoyo, acompañamiento e implementación de Actos de reconocimiento de responsabilidad y solicitud de disculpas públicas. La Unidad para las Víctimas acompañó en el 2018, ocho actos.
- **Acompañamiento psicosocial durante la búsqueda y entrega digna de cadáveres a familiares de víctimas de desaparición forzada y homicidio.** Consiste en la implementación de metodologías que tienen como objetivo reconocer y dar lugar al dolor de las familias, a través de herramientas emocionales para momentos de alto impacto, lo cual propicia un efecto reparador y cuidadoso a quienes participan durante las diligencias judiciales. Durante el 2018 se acompañaron un total de 242 familiares de víctimas.

### 13.2 Reparación Colectiva

El programa de reparación colectiva está dirigido a contribuir con la reparación de los daños colectivos causados en el marco del conflicto armado a organizaciones, grupos y comunidades étnicas, urbanas y rurales, desde los componentes político, material y simbólico, a partir de acciones enmarcadas en las cinco medidas de reparación dispuestas por la Ley 1448 de 2011 (satisfacción, rehabilitación, restitución, garantías de no repetición e indemnización).

El programa está constituido por la ruta de reparación colectiva, la cual se materializa en cinco fases: identificación, alistamiento, diagnóstico o caracterización del daño, diseño y formulación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) e implementación.

La Ruta de reparación colectiva inicia desde el momento mismo en que se ha decidido sobre la inclusión del colectivo en el Registro Único de Víctimas (RUV). A 31 de diciembre de 2018, se contó con un total de 614 sujetos de reparación colectiva en el RUV. De los cuales 383 son comunidades o pueblos étnicos, 192 comunidades no étnicas y 39 organizaciones y grupos.

Avance en 2018 en las fases de la ruta de reparación colectiva:

- En la fase de Identificación, que tiene como objetivo realizar una descripción inicial del colectivo frente a sus atributos y daños colectivos, la Unidad para la Víctimas a diciembre de 2018 tenía 295 sujetos colectivos en identificación.
- En fase de Alistamiento se busca preparar al sujeto de reparación colectiva, las entidades de orden territorial y nacional y las instituciones privadas interesadas en el proceso de reparación colectiva. A diciembre de 2018, 97 sujetos de reparación colectiva se encontraban en esta fase.
- En la fase de Diagnóstico o Caracterización del Daño se busca profundizar en la identificación de los daños ocasionados a los atributos del sujeto colectivo. A 2018, 61 sujetos de reparación colectiva se encontraban en esta fase.
- En diseño y formulación del PIRC<sup>57</sup> se encontraban 16 sujetos de reparación colectiva.
- Durante el periodo reportado se implementaron 547 acciones reparadoras (indemnización, Rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición). En esta fase se encontraban 145 sujetos de reparación colectiva.

Adicionalmente, el programa de reparación colectiva logró el fortalecimiento de siete sujetos pertenecientes a organizaciones y grupos, mediante las resoluciones de fortalecimiento organizativo orientadas a la implementación de acciones reparadoras.

Asimismo, por medio de la adquisición, dotación y entrega de bienes de uso colectivo y mediante el apoyo a proyectos productivos y proyectos de infraestructura social y comunitaria fueron beneficiados 86 sujetos de reparación colectiva.

En relevante destacar que, en el marco del programa de reparación colectiva se da cumplimiento a la medida de rehabilitación comunitaria, a través de la Estrategia Entrelazando, que busca atender las necesidades psicosociales de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva. En 2018, se implementó Entrelazando en 185 sujetos, representando un avance significativo en la ruta de reparación colectiva de cada uno de ellos.

---

**57.** El Plan Integral de Reparación Colectiva contienen las acciones concertadas con los sujetos de reparación colectiva dirigidas a la reparación de los daños colectivos ocasionados en el marco del conflicto armado.

Finalmente, cabe anotar que, se logró implementar el 100% de las acciones de reparación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva de cinco sujetos colectivos.

### 13.3 Retornos y Reubicaciones

La Unidad para las Víctimas, avanza en un proceso interinstitucional con enfoque reparador que pretende garantizar el derecho al retorno y la reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado.

En la vigencia 2018, la Unidad para las Víctimas:

- Acompañó a 29.801 hogares víctima de desplazamiento forzado que manifestaron voluntariamente emprender su proceso de retorno o reubicación.
- 2.219 hogares fueron apoyados económicamente para el traslado de personas y transporte de enseres, como parte del acompañamiento de sus procesos de retorno o reubicación.
- Se formularon 22 planes de retornos y reubicaciones, en los que se identificaron necesidades de la población y las acciones correspondientes para garantizar, particularmente el principio de dignidad de los retornados o reubicados.
- Se entregaron 32 Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario, con el objetivo de apoyar la integración comunitaria de la población víctima del desplazamiento que se ha retornado o reubicado, con acciones tales como: el mejoramiento de infraestructura educativa,

mejoramiento de vías estratégicas con placa huella, dotación de insumos a instituciones educativas y dotación de semillas y herramientas agrícolas.

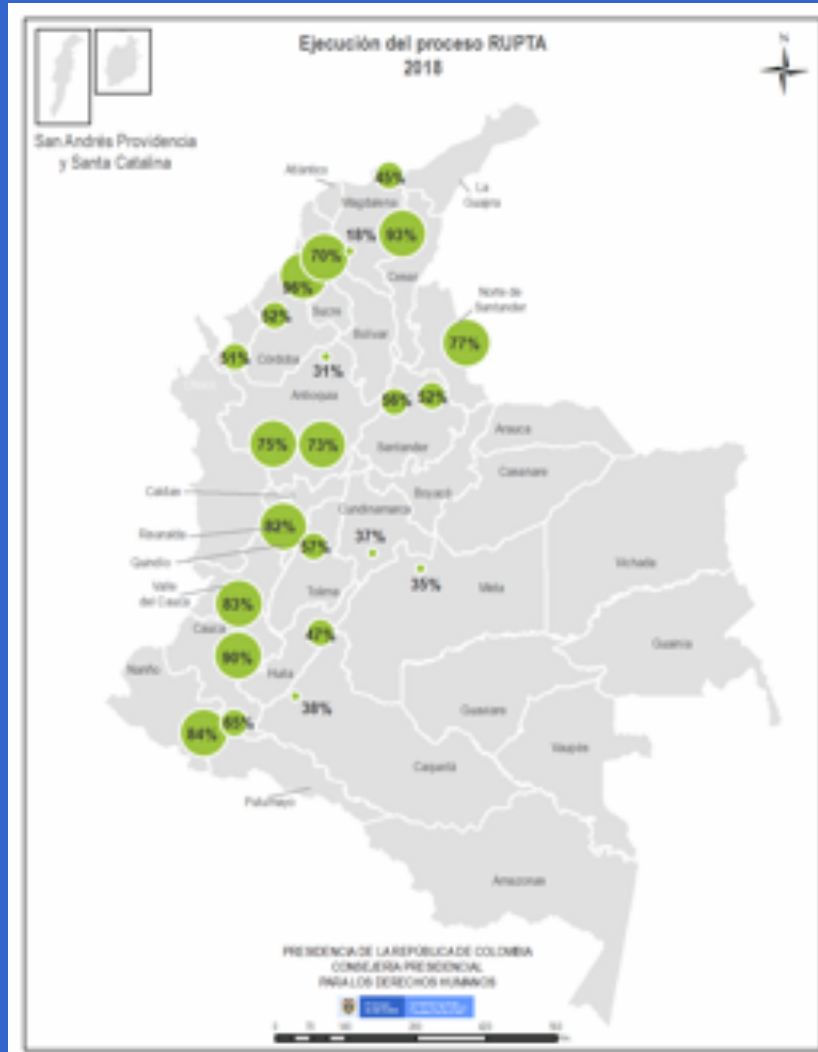
- Se beneficiaron 1.905 hogares con los Esquemas Especiales de acompañamiento Familiar, para el avance de los hogares retornados o reubicados en el componente de generación de ingresos y seguridad alimentaria.
- Se confirmaron 408 casos de retornos de hogares individuales y familiares provenientes del exterior. Se efectuaron las respectivas solicitudes de ayuda humanitaria y la colocación del auxilio para el traslado interno, para los casos en los que aplicaban.
- Se acompañó: i) el retorno de la comunidad Emberá Katío y Chamí a Bagadó en el Alto Andágueda – Chocó y a Pueblo Rico – Risaralda; ii) retorno al Alto Baudó de 400 familias pertenecientes a las comunidades Andeudo, Carrizal, Cañando, Corodi, Debaida, Dopare, Dupurdu, Esevede, Geando, Jangado, La Loma, Piedra mula, Playa grande, Punto Viejo, Pueblo nuevo-tigre, Puerto peña, Siorodó, Villamiriam y Zocorres. Y, iii) Retorno al Bajo Baudó de las comunidades de Terrón a Bella Luz, el Piñal, Virudó y Puerto Emberá.

## 14 RESTITUCIÓN DE TIERRAS

### 14.1 Resultados o avances de las acciones orientadas a la protección de predios

En lo correspondiente a la protección a través del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) por ruta individual, la Unidad de Restitución de Tierras recibe y gestiona las solicitudes de inclusión y de cancelación de medidas de esta naturaleza. Desde que a esta entidad le fue atribuida la administración del mencionado registro, se han recibido 8.690 requerimientos, con corte a 31 de diciembre de 2018, de los cuales 2.451 se encuentran en trámite, 490 se convirtieron en solicitudes de restitución de tierras y 5.749 cuentan con decisión, lo que representa un avance del 72%, tal como se desagrega a continuación:





Fuente: Oficinas de Tecnologías de la información - UAEGRTD  
 Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

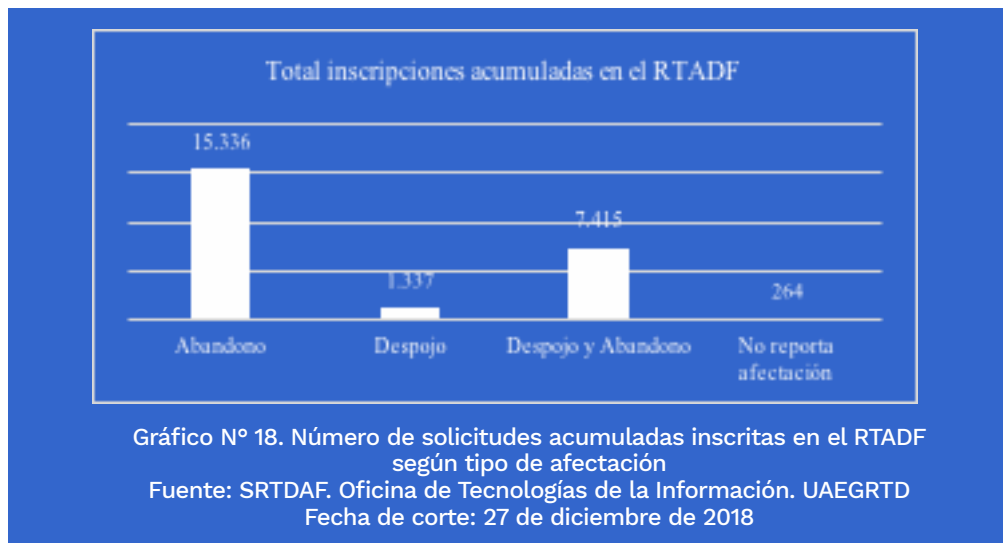
En cuanto a la protección de territorios étnicos, en el marco de las competencias asignadas por la Unidad en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, durante la vigencia de 2018, se solicitaron ante, los Jueces Especializados en Restitución de Tierras, medidas cautelares a favor de 21 territorios étnicos. Así, las autoridades judiciales otorgaron medidas de prevención y/o protección a 4 territorios de comunidades negras y 17 de comunidades indígenas. De la misma manera, durante 2018 se incluyeron en el RUPTA un total de 62 territorios de comunidades étnicas, 26 de comunidades negras y 36 de comunidades indígenas.

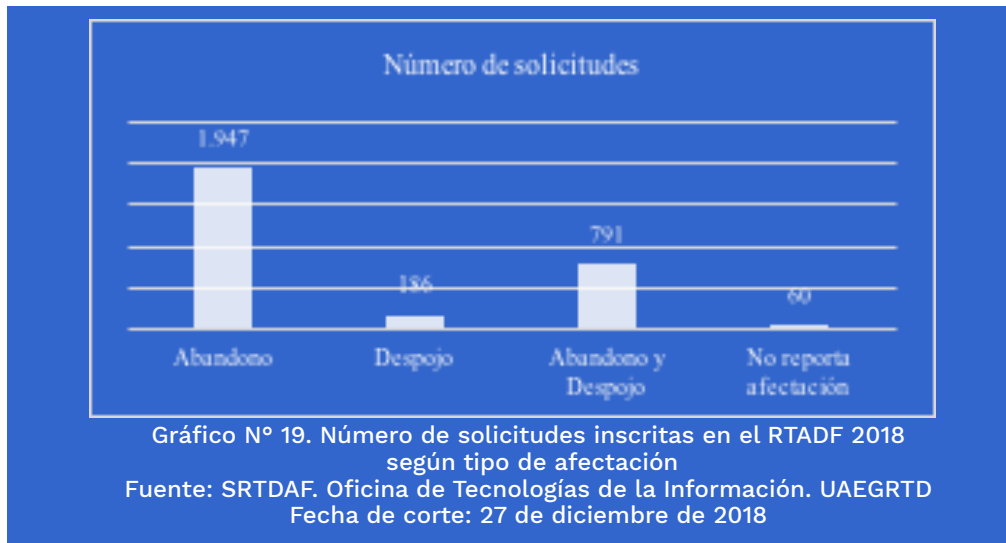
### 14.2 Solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas recibidas

Con corte a 27 de diciembre de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD recibió un total de 120.233 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF. A este número de solicitudes se asocian 107.922 predios y un total de 83.645 solicitantes.

### 14.3 Inscripciones en el Registro de Tierras Despojadas

Con corte a diciembre de 2018 fueron inscritas en el RTDAF un total de 24.352 solicitudes. En resumen, es posible discriminar tales inscripciones por tipo de afectación de la siguiente manera:





#### 14.4 Solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas tramitadas y con decisión final

Durante la gestión de la UAEGRTD se han recibido un total de 120.233 solicitudes de inscripción al RTDAF, de las cuales 67.997 cuentan con trámite administrativo finalizado y 11.455 se adelantaron en 2018.

Con corte 31 de diciembre del año 2018, se evidencian 24.352 casos con resolución de inscripción en el SRTDAF y 43.645<sup>58</sup>. Estas solicitudes cuentan con decisiones de carácter negativo, las cuales son fundamentadas mayoritariamente de acuerdo con las siguientes causales: calidad jurídica (relación jurídica con el predio de: propietario, poseedor u ocupante), nexos causal (abandono o despojo forzado con ocasión del conflicto armado) y temporalidad (hechos acaecidos entre al primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley)<sup>59</sup>.

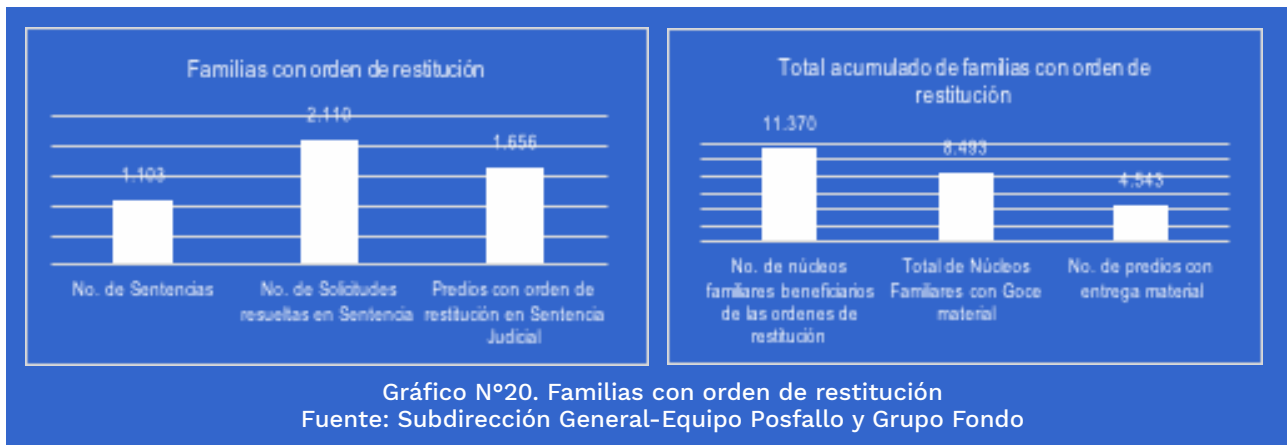
#### 14.5 Familias con orden judicial de restitución de tierras

Del conjunto de órdenes complementarias, ordenadas por Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, la UAEGRTD, en el marco de las atribuciones dadas por la mencionada ley y sus decretos reglamentarios, es

<sup>58</sup>. UAEGRTD. Matriz intermisional OTI, corte 27 de diciembre de 2018

<sup>59</sup>. Causales de acuerdo con la revisión efectuada por el equipo de Análisis de decisiones negativas 2018.

responsable de garantizar el cumplimiento de las relacionadas con la implementación de proyectos productivos rurales, la priorización de vivienda ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Ministerio de Vivienda, alivio de pasivos por servicios públicos y deudas financieras, compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exenta de culpa, atención a los segundos ocupantes, administración de proyectos productivos agroindustriales y pago de costas judiciales.



Como resultado de la etapa judicial, en 2018 fueron notificadas a la UAEGRTD 1103 sentencias, a través de las cuales se resolvieron 2110 solicitudes, ordenando la restitución jurídica y material de 98.788 hectáreas con 6.361 metros cuadrados restituidas, tal como se discrimina en la siguiente tabla.

Departamento de ubicación del predio	No. de Sentencias	No. de Solicitudes resueltas en Sentencia	No. de hectáreas con orden de restitución	Predios con orden de restitución en Sentencia Judicial	No. de núcleos familiares beneficiarios de las ordenes de restitución	Total de Núcleos Familiares con Goce material	No. de predios con entrega material
	2018	2018	2018	2018	ACUMULADO	ACUMULADO	ACUMULADO
Antioquia	202	419	3.103	306	710	454	596
Atlántico	6	19	143	4	1	-	1
Bolívar	44	82	843	47	547	322	281

Caldas	46	68	384	51	55	34	51
Caquetá	4	4	139	4	-	-	-
Casanare	1	1	0	1	-	-	-
Cauca	21	36	180	51	2.262	1.428	75
Cesar - Guajira	114	172	4.513	115	1.355	1.212	141
Choco	3	3	12.034	3	1.752	1.723	4
Córdoba	40	112	1.749	99	813	526	794
Cundinamarca	29	87	425	49	158	62	116
Huila	2	2	21	2	-	-	-
Magdalena	33	417	4.344	346	533	217	263
Meta	17	56	9.198	12	123	71	93
Nariño	221	216	269	226	797	772	914
Norte de Santander	30	52	157	14	65	54	76
Putumayo	181	177	1.262	183	486	187	349
Risaralda	18	29	163	29	27	10	12
Santander	31	60	794	31	54	30	34
Sucre	3	7	25	2	285	123	84
Tolima	26	35	815	28	332	312	432
Valle del Cauca	31	56	58.228	53	1.015	956	227
<b>TOTAL</b>	<b>1.103</b>	<b>2.110</b>	<b>98.789</b>	<b>1.656</b>	<b>11.370</b>	<b>8.493</b>	<b>4.543</b>

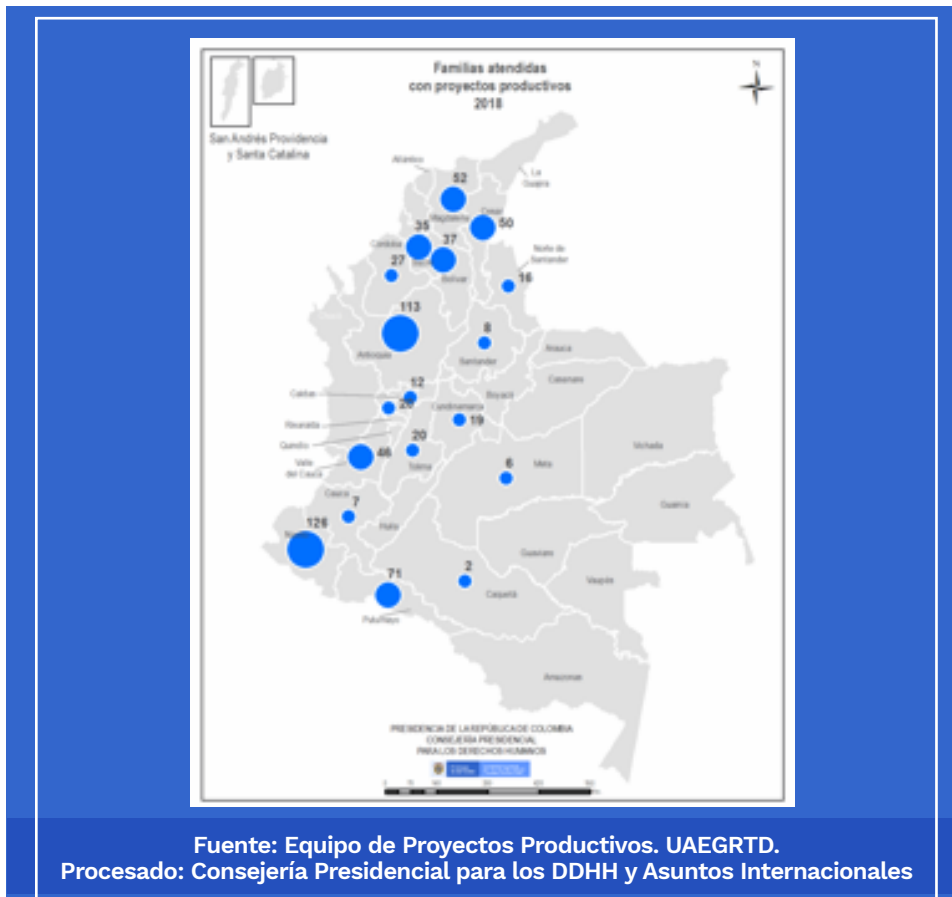
Es importante mencionar que el 75% de los núcleos familiares con orden de restitución cuentan con el goce material de los predios, entendido esto como el hecho verificable de habitarlo, usufructuarlo o haber efectuado el retorno<sup>60</sup>.

<sup>60</sup>. El retorno es el proceso mediante el cual la persona o el hogar víctima de desplazamiento forzado decide regresar al sitio del cual fueron desplazados con el fin de asentarse indefinidamente

### 14.6 Personas atendidas por el programa de proyectos productivos

En el marco de atención del programa de proyectos productivos de la Unidad, durante la vigencia 2018 se logró realizar el correspondiente acompañamiento integral a más de 2.140 proyectos de igual número de núcleos familiares que se encontraban en la ruta de intervención durante dicho periodo. Se incluyeron 667 nuevos núcleos familiares beneficiarios de restitución, a los que se les formuló e implementó el proyecto durante el año 2018.

A continuación, se detalla la ubicación de los 667 proyectos formulados durante la vigencia:



Fuente: Equipo de Proyectos Productivos. UAEGRTD.  
Procesado: Consejería Presidencial para los DDHH y Asuntos Internacionales

Con el paquete de herramientas que ofrece el programa de proyectos de la Unidad para la población restituida, durante la vigencia 2018 se ha propiciado la recuperación productiva de más de 3.300 hectáreas con inversiones por valor de \$19.903.443.065. Además de impulsar el retorno al campo de aquellas víctimas de desplazamiento forzado que cuentan con su sentencia restitutiva, se han generado dinámicas productivas y económicas en las zonas de intervención que dinamizan el incremento de los ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida para los restituidos y para la población circundante.

#### **14.7 Balance de la política de restitución de derechos territoriales (poblaciones étnicas)**

El número total de hectáreas inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (con trámite administrativo finalizado) es de 1.987.342, de las cuales 1.023.902 (52%) son hectáreas pertenecientes a territorios de comunidades y/o pueblos indígenas, mientras que 963.440 (48%) son hectáreas de territorios de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. De estas hectáreas 1179.505 fueron inscritas en la vigencia 2.018, en búsqueda de proteger los derechos territoriales de 16.602 familias étnicas.

De la misma manera, la Unidad radicó ante los jueces especializados en restitución de tierras, 15 demandas a favor de comunidades indígenas y 8 de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Es importante indicar que, durante este mismo periodo, los jueces y magistrados emitieron 6 sentencias de restitución de derechos territoriales indígenas y una de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que beneficiaron a un total de 4.494 familias étnicas (3.740 familias indígenas -754 familias de comunidades negras) en sus derechos territoriales sobre 77.005 hectáreas (22.229 indígenas - 54.776 comunidades negras).

## 15

### **AVANCES EN EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MinAmbiente) durante el 2018, desarrolló a través de sus oficinas, direcciones y subdirecciones técnicas, diferentes acciones en materia de derechos humanos tomando como hoja de ruta lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia / Pacto por la Equidad”, y dio continuidad a las actividades que de este tipo que venían ejecutándose, cuyos resultados impactaron positivamente la garantía de todos los colombianos al goce efectivo de un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

El Gobierno Nacional, bajo el eslogan “El ambiente es de todos”, avanza en su compromiso de cumplir con los estándares y recomendaciones de protección de los derechos humanos en diferentes escenarios, con el fin de (i) prevenir y transformar positivamente la conflictividad socioambiental, (iii) educar en participación y cultura ambiental como base de la transformación hacia la sostenibilidad, (iii) conservar produciendo y

producir conservando, (iv) garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, y (v) fortalecer la institucionalidad ambiental, entre otros.

En este sentido, se presentará una síntesis de las acciones adelantadas para el cumplimiento de los objetivos ambientales desde un enfoque de derechos humanos de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de 1991 y el artículo 2 de la Ley 99 de 1993 durante el año 2018.

### 15.1 Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles.

Teniendo en cuenta que los derechos humanos son un tema transversal en todos los programas de la oficina de Negocios Verdes y Sostenibles desde el Grupo de Competitividad y Promoción, se ha venido trabajando conjuntamente con las Ventanillas de Negocios Verdes de las Autoridades Ambientales, en una herramienta de promoción llamada “Guía de Emprendimientos Verdes e Inclusivos”, la cual se elaboró pensando en las necesidades de generación de actividades que aprovechen en forma sostenible los recursos naturales, como son los negocios verde. También, en el II semestre de 2018, se publicó la “Guía para la Inclusión de un enfoque diferencial étnico en los Programas Regionales de Negocios Verdes”, que tiene como objetivo brindar herramientas que faciliten a los funcionarios(as) de las ventanillas de negocios verdes, integrar el enfoque diferencial étnico en los procesos de atención, asesoría, interlocución y verificación de criterios de negocios verdes con los empresarios.

Se realizó también la verificación a 251 nuevos negocios verdes en las jurisdicciones de las autoridades ambientales de Corporación para el Desarrollo Sostenible<sup>61</sup> con un promedio de 14 negocios por corporación. Es importante aclarar que la meta proyectada para el año 2018 fue de 239 negocios verdes, logrando el cumplimiento de la meta en un 105%. Adicionalmente, se hizo el acompañamiento a 584 empresarios que participaron en los cursos de formación especializados.

Además, durante la misma vigencia se diseñaron 18 Planes de Marketing Territorial, para cada una de las autoridades ambientales priorizadas. Las estructuraciones de los planes de Marketing territorial para Negocios Verdes se identificaron entre otras temáticas: Línea base (tamaño del mercado, consumo aparente, demanda

61. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), Corporación Autónoma Regional de La Guajira (CORPOGUAJIRA), Corporación Autónoma Regional del Cesar (CORPOCESAR), Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (CORPOURABÁ), Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (CODECHOCO), Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC), Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), Corporación Autónoma Regional de Nariño (CORPONARIÑO), Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER), Corporación Autónoma Regional de Norte de Santander (CORPONOR), Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (CORMACARENA), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (CORPORINOQUIA), Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE), Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS).



potencial, participación en el mercado), Caracterización de actores y estructura de mercado. Mapa de productos y servicios verdes, estrategias de marketing territorial. (Las estrategias identificaron modelo de negocio, público objetivo, canales de comunicación).

#### **15.2 Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial.**

En el marco del punto 1.1.10. (Plan de Zonificación Ambiental) del acuerdo firmado entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), durante el año 2018, el Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial (GOAT) del Ministerio de Ambiente en convenio con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró la zonificación ambiental indicativa escala 1:100.000 para los 170 municipios del Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como insumo inicial para el plan de zonificación ambiental.

La Zonificación Ambiental indicativa escala 1:100.000 realizada involucró un análisis ambiental de cada subregión PDET con fundamento en la interacción de la Oferta de diez servicios ecosistémicos (de provisión, de regulación y socioculturales) con dinámicas socio - ambientales representadas por la demanda general de agua, presiones por actividades sectoriales, amenazas por actividades ilegales y asociadas al cambio climático, obteniéndose una oferta relativa de dichos servicios ecosistémicos. Como resultado se obtuvieron siete categorías ambientales de uso del suelo rural para el ordenamiento ambiental de las subregiones de PDET.

De otro lado, mediante el artículo 3 del Decreto 1682 del 17 de octubre de 2017, a la Dirección le fueron asignadas funciones para adelantar y liderar el procedimiento denominado: verificación de la función ecológica de la propiedad en resguardos indígenas que se encuentren en procesos de ampliación, saneamiento y reestructuración, el cual se inserta dentro de un trámite más amplio que se adelanta ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), de conformidad con lo descrito en la Ley 160 de 1994 y en el parágrafo del artículo 10 del Decreto 2164 de 1995. En virtud de dicho mandado, durante la vigencia del año 2018 se emitieron siete conceptos que certifican la función ecológica de la propiedad.

#### **15.3 Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos.**

Con el fin de garantizar el derecho a gozar un ambiente sano y de proteger la biodiversidad e integridad de los ecosistemas marino costeros del país, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación al ordenamiento ambiental del territorio para el 2018, en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1120 del 31 de mayo de 2013 (compilado en Decreto Único Reglamentario de Sector Ambiente 1076 de 2015, Artículo 2.2.4.2.2.1., reglamentó y delimitó diez Unidades Ambientales Costeras (UAC) las cuales lideró en conjunto con las CAR's y autoridades ambientales costeras en el marco de las comisiones conjuntas, logrando la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC) de: Alta Guajira,

Vertiente Norte de La Sierra Nevada de Santa Marta, Río Magdalena, Complejo Canal del Dique —Sistema Lagunar de La Ciénaga Grande de Santa Marta, Estuarina del Río Sinú y El Golfo de Morrosquillo, Darién, Pacífico Norte Chocoano, Baudó — San Juan y Llanura Aluvial Del Sur.

Además cabe resaltar que de conformidad con los lineamientos orientadores de la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera las Unidades Ambientales Costeras, adoptada mediante Resolución 768 de 2017, durante la fase uno de preparación o aprestamiento, que corresponde entre otras acciones, a la estructuración de la estrategia de socialización y participación de actores (identificación y conceptualización de roles), y demás asuntos necesarios para garantizar un adecuado desarrollo del proceso, se elaboró una estrategia de participación, en concordancia con el artículo 2.2.4.2.3.5 del Decreto 1076 de 2015, lo cual es un instrumento garante para la difusión de la información, la participación y la incidencia efectiva desde lo local y regional.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y en el marco de “Paro cívico para vivir con dignidad y en paz en el territorio” de la ciudad de Buenaventura, a través de la Dirección de Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, participó en las mesas de concertación y seguimiento, en lo que respecta a la temática de manglares de la siguiente manera:

- a)** Definición de estrategias de participación de los actores relacionados con el ecosistema de manglar, para abordar el proceso de ordenamiento del sistema socio ecológico en el marco de la formulación del POMIUAC.
- b)** Análisis del procedimiento para incorporar la temática del ordenamiento del sistema socio ecológico del manglar como uno de los temas a abordar en el marco del proceso de consulta previa en el POMIUAC, y en el ámbito de los compromisos de la mesa ambiental del Paro Cívico de Buenaventura.
- c)** Apoyo técnico para la actualización de los estudios de “Caracterización Diagnóstico y Zonificación” del sistema socio ecológico de manglar, por parte de la CVC y EPA Buenaventura.

#### **15.4 Dirección de asuntos ambientales sectorial y urbana.**

Para mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos, la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana (DAASU) expidió la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire con el fin de impulsar la gestión de la calidad del aire en el corto, mediano y largo plazo, dirigidas a alcanzar los niveles de calidad del aire adecuados para proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible. En cumplimiento de ello se realizaron las siguientes acciones:

Implementación de cinco planes estratégicos regionales (Cali, Bogotá, Área Metropolitana del Valle de Aburra, Barranquilla, CARS). En el periodo evaluado se aprobó el CONPES 3943 “Política para El Mejoramiento de La Calidad del Aire”. En este documento de política se definieron distintas acciones que apoyan la implementación de los planes estratégicos regionales. Durante 2018 se realizaron mesas técnicas y de alto nivel en Bogotá, Área Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA), Cali, Barranquilla, Manizales y Cúcuta con el fin de avanzar en la definición e implementación de acciones para mejorar la calidad del aire de estas ciudades o regiones. Para estos espacios de articulación liderados por el Ministerio de Ambiente se convocó a los distintos actores involucrados en la problemática de contaminación atmosférica.

Se trabajó en la definición e implementación de acciones del CONPES 3949, las cuales se enfocan en reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles, fuentes fijas y en mejorar las estrategias de prevención, reducción y control de la contaminación del aire. Dentro de las acciones avanzadas del CONPES que apoyan la implementación de los planes estratégicos regionales se encuentra: mejoramiento de la calidad del combustible a nivel nacional, actualización de estándares de fuentes móviles, apoyo a la formulación de la estrategia de movilidad eléctrica, definición de lineamientos nacionales para la gestión del riesgo, fortalecimiento del sistema de información nacional de calidad del aire (SISAIRE), mejora y puesta a punto de sistemas de monitoreo de calidad del aire, montaje y puesta en marcha del sistema de información RUA-RETC, actualización de la norma de emisiones de fuentes fijas incluyendo estándares de emisión máximos permisibles para níquel y otros compuestos metálicos específicos para las actividades de producción de ferroníquel, desarrollo de mesas de trabajo con sectores productivos prioritarios desde la perspectiva de emisiones contaminantes tales como el sector ladrillero y el sector de producción de coque y desarrollo de actividades para fortalecer la gobernanza de la calidad del aire.

Por otra parte, se aceleraron las apuestas en torno a la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos mediante el lanzamiento de la Estrategia de Economía Circular, considerada la primera de Latino América y el Caribe, con el fin de propiciar la transformación de sistemas de producción y consumo que promuevan la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales a través la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores, y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible.

Esta estrategia fue acompañada de la suscripción del “Pacto Nacional por una Estrategia Nacional de Economía Circular en Colombia 2018-2022” por parte de 48 actores nacionales estratégicos público-privados, y de seis Pactos Regionales por la Estrategia Nacional de Economía Circular en Colombia 2018-2022: Santander, Casanare, Valle del Cauca, Eje Cafetero, Bolívar y Antioquia, por más de 95 actores regionales. Los firmantes de los pactos (tanto nacional como regionales) se comprometieron con los siguientes puntos:

- Promover el uso eficiente y sostenible de los recursos (agua y energía) y materiales
- Impulsar la generación y gestión del conocimiento, la investigación y la innovación
- Contribuir a la creación de nuevos modelos de negocio
- Promover la responsabilidad extendida del productor (REP)
- Contribuir con el desarrollo de cadenas de valor y simbiosis industrial
- Promover parques industriales eco-eficientes
- Impulsar cadenas agropecuarias sostenibles
- Promover el consumo sostenible que introduce nuevos patrones de consumo de productos y servicios
- Promover el desarrollo y uso de tecnologías de información y Big-data para la generación de nuevas oportunidades.

### **15.5 Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riego.**

Las acciones en el marco de la protección y garantía de los derechos humanos emprendidas, a través de esta dirección, se desarrollan mediante proyectos que tienen como objetivo la adaptación o mitigación al cambio climático, que además, se encuentran alineados con los pactos y estrategias descritos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y que propenden por garantizar el derecho al medio ambiente de las personas contemplado en el capítulo tres de la Constitución Política de Colombia de 1991.

De acuerdo con lo anterior, el Pacto XII. “Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom” que busca generar acciones para la equidad de acceso a bienes y servicios para la materialización de los derechos, respetando las cosmovisiones y tradiciones. Una de las estrategias fue incorporar el enfoque étnico en el diseño de la estrategia nacional de fortalecimiento de comunidades en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, contemplado en el pacto transversal de sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo que durante el 2018 presentó los siguientes resultados:

- El Proyecto de “Construcción de Capacidad de Adaptación al Cambio Climático a través de acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Comunidades Vulnerables Afro e Indígenas en la Frontera Norte

de Colombia y Ecuador”, auspiciado por el PMA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contempló el desarrollo de:

- Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la mujer en las condiciones Afro y Awá, reducir su vulnerabilidad al cambio climático, y propiciar la equidad de género en el proyecto.
- Se validó el enfoque de adaptación basado en comunidades y sus metodologías asociadas, esto incluye la realización de estudios sobre los conocimientos y prácticas de resiliencia tradicionales, así como de las variedades de plantas, cultivos y árboles de las que disponen las comunidades negras y Awá ubicadas en la cuenca del Río Mira-Mataje, con el fin de incorporarlas en las estrategias y medidas de adaptación al cambio climático a ser desarrolladas en el marco del proyecto.
- Capacitaciones en Enfoque de Género y adaptación al cambio climático, dirigidas a comunidades Awá y Afro en Nariño y Putumayo.

En el marco del Pacto I “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, en el objetivo de una apuesta por el goce efectivo de los derechos de los colombianos y también en el Pacto III. “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, contemplado en el objetivo de promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento y su integración al sector moderno y en el Pacto IV. “Pacto por la sostenibilidad en la línea de biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación”, se presentaron las siguientes acciones:

- Proyecto GEF alta montaña (AMUSES- Asociación de Mujeres de Sesquilé y AMEG- Asociación de Mujeres Emprendedoras de Guatavita)
  - Apoyar financiera y técnicamente a organizaciones de mujeres campesinas para los procesos de rehabilitación y restauración de ecosistemas de alta montaña para la adaptación al cambio climático.
  - Empoderamiento de la capacidad empresarial de las organizaciones campesinas en el corredor Chingaza-Sumapaz-Guerrero para la implementación de medidas de adaptación al cambio climático, así como el ajuste de los sistemas productivos de alta montaña.
  - Consolidación de organizaciones campesinas de alta montaña para aportar valor agregado a productos derivados de la agrobiodiversidad así como el fortalecimiento de cadenas de valor.

- Fortalecer las habilidades de comunicación y difusión entorno a los temas de cambio climático en la alta montaña en grupos de niños y jóvenes de escuelas rurales.

También, en el Pacto IV. “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo” que busca impulsar el desarrollo para encontrar un equilibrio entre la conservación y la producción, en la línea de sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático y específicamente en las estrategias de sostenibilidad de las actividades productivas y mitigación al cambio climático y, calidad del aire, el agua y el suelo, se logró:

- Formular el Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector minero energético por parte del Ministerio de Minas y Energía, cuyo objetivo es la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático y la promoción de un desarrollo bajo en carbono a nivel sectorial, fortaleciendo y protegiendo la sostenibilidad y competitividad de la Industria, por tanto, es un instrumento a través del cual el Ministerio de Minas y Energía (MME) identifica, evalúa y orienta la incorporación de estrategias de mitigación de gases de efecto invernadero (GED) y de adaptación al cambio climático en la planeación sectorial, respaldando y dando soporte a sus políticas y regulaciones, en un horizonte de planeación de 12 años.
- Entrega del Segundo Reporte Bienal de actualización y elaboración del segundo inventario departamental de Gases de Efecto Invernadero (GED).
- Proyectos licenciados de fuentes de energía no convencionales:
- Proyecto Generación de Energía Eólica ALPHA: Ubicado en La Guajira, con un área de 4.192,42 ha, 65 aerogeneradores y 234 MW.
- Proyecto Fotovoltaico Celsia Solar: Ubicado en Valledupar con un área de 156,61 ha, 5 plantas solares y 1000 MW en corriente alterna total.
- Acuerdo de cero deforestación para la cadena productiva del cacao.

### **15.6 Dirección de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.**

Desde esta dirección Minambiente en aras de garantizar el derecho al medio ambiente, trabajo desde varios frentes los cuales se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y las Metas Nacionales Estratégicas encomendadas a esta cartera más relevantes así:

**Objetivo:** Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental.

**Estrategia:** Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continente de la Nación. Con el propósito de conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación, se incrementó el número de hectáreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Es así como, en 2018, 2.024.786 hectáreas fueron declaradas en el SINAP, con lo que se llegó a un total de 30,9 millones de hectáreas protegidas y se sobrepasó la meta fijada para el cuatrienio de 25,9 millones de hectáreas protegidas. Adicionalmente, a cierre de 2018, se logró delimitar un total de 37 páramos de los 36 proyectados—con lo que se sobrepasó en 2,8 p.p. la meta anual — y se llegó a un total de 12 humedales designados dentro de la lista de importancia internacional RAMSAR, superando ampliamente la meta de nueve humedales establecida para el cuatrienio.

La tasa anual de deforestación presentó reducciones significativas en los últimos años, al pasar de 310.000 hectáreas en 2010 a 219.973 en 2017. Se aumentó el número de hectáreas en proceso de restauración al pasar de 400.021 en 2014 a 630.357 en 2018, con lo que se sobrepasó en 43,9 p.p. la meta programada para esta vigencia. Con el objetivo de continuar con la implementación de estrategias de solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, durante 2018 se implementaron dos estrategias en las áreas protegidas del Santuario de Flora y Fauna de la Ciénaga Grande de Santa Marta y el Parque Nacional Natural Los Churumbelos, con lo cual se logró cumplir el 100% de la meta anual. Así mismo, se avanzó en la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) y en la iniciativa Visión Amazonía que impulsaron actividades productivas sostenibles con la participación de comunidades indígenas y campesinas<sup>62</sup>.

**Meta:** Hectáreas de áreas protegidas declaradas en el SINAP Para cierre en el mes de diciembre se declararon 40.212,86 hectáreas correspondiente a 11 Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC), con 117,83 hectáreas, la Reserva Forestal Protectora Regional (RFPR), Río Bravo con 24.278,50 hectáreas y tres Distritos Regionales Manejo Integrado (DRMI), Páramos Las Domínguez, Pan de Azúcar y Valle Bonito, con 15.816,53 hectáreas. Se cierra a 30 de diciembre con 30.975.620,25 hectáreas de áreas protegidas declaradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), cumpliendo de esta manera con la meta del cuatrienio que era llegar a 25.913.908 hectáreas acumuladas; es decir 2.500.000 hectáreas en el cuatrienio. A la fecha se ha superado la meta del cuatrienio en 7.561.712,25 hectáreas<sup>63</sup>.

**Meta:** Hectáreas en proceso de restauración. Conforme al PND 2014-2018, la meta de hectáreas en procesos de restauración busca la restauración de ecosistemas terrestres y marinos a través de: implementación del Plan Nacional de Restauración Ecológica y los protocolos formulados para la restauración de ecosistemas estratégicos,

<sup>62</sup>. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_Resultados\\_2018\\_VFinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_2018_VFinal.pdf)

<sup>63</sup>. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1246/4875>

ejecución de programas y proyectos regionales y locales de restauración, desarrollo de alianzas con los sectores productivos del país haciendo énfasis en el mejoramiento de los medios de vida en el campo. 32 corporaciones realizaron procesos de restauración activa y pasiva. El porcentaje de participación en algunas de las corporaciones fue aproximadamente 1% a 4% de hectáreas en procesos de restauración. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) tiene el porcentaje más alto de participación en procesos de restauración. Al finalizar el 2018, se llevaba un acumulado cuatrienio de 630.357,2 ha en proceso de restauración, dando cumplimiento la meta establecida para el periodo, alcanzando el 144%.

**Meta:** Complejo de Páramos delimitados a escala 1:25.000. En el 2018 se delimitaron 14 páramos para un total de hectáreas 2.823.134ha. Los ecosistemas de páramos abarcan 2,8 millones de hectáreas, de las cuales 14 se encuentran en parques nacionales así que la otra mitad suma al conjunto de hectáreas cobijadas por otras estrategias de conservación.

**Meta:** Sitios designados como humedal de importancia internacional Ramsar. Se avanzó en el proceso administrativo para la designación como sitio de importancia internacional RAMSAR, la ciénaga de Ayapel, localizada en el municipio de Ayapel, departamento de Córdoba. Su designación se realizó en el mes de febrero de 2018. Durante el mes de abril quedaron finalizados los procesos de designación bajo la categoría internacional RAMSAR los humedales de Zapatosa y río Bitá, los cuales quedaron designados mediante Decreto 1190 de julio 12 de 2018 y Decreto 1235 de julio 18 de 2018, respectivamente. Durante el mes de agosto se declaró el Complejo de humedales urbanos de Bogotá, mediante el decreto 1468.

## 15.7 Subdirección de Educación y Participación

La Subdirección de Educación y Participación, de acuerdo con lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, asumió el reto de crear y construir un protocolo operativo que le permitiera al país abordar mediante el diálogo, los conflictos socio-ambientales en busca de su prevención o transformación positiva. En este proceso se reconoció la importancia del fortalecimiento de las Instituciones ambientales, la articulación y cooperación entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), la apropiación del conocimiento social para la construcción de alternativas a los conflictos y se afianzó el diálogo como mecanismo democrático para la participación ciudadana.

Fue así como mediante la Resolución 2035 de 2018, El Ministerio de Ambiente estableció la implementación y consolidación de cinco Centros Regionales de Diálogo Ambiental (CRDA) uno por cada una de las macrocuencas del país (Magdalena-Cauca, Caribe, Amazonas, Orinoco y Pacífico), y los definió como las instancias de facilitación, articulación, participación, cooperación y reflexión para la identificación, priorización y discusión de alternativas de prevención y transformación de los conflictos de índole socioambiental a nivel regional, entendido por éste



“las tensiones, desacuerdos o confrontaciones respecto al acceso, uso, manejo y protección de la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos, la distribución de sus beneficios, la implementación normativa y el acceso o desconocimiento de información ambiental”.

La misma resolución establece para los CRDA unos alcances a través de tres procesos principales: (i) identificación y caracterización de conflictos socio-ambientales, (ii) facilitación de articulación institucional y (iii) la participación, acceso a la información, comunicación y gestión del conocimiento de la sociedad civil.

En cuanto a las acciones de participación, la Subdirección de Educación y Participación durante la vigencia 2018, adelanto las siguientes actividades:

- Apoyo en la formulación de documentos metodológicos para la facilitar la participación ciudadana en el marco del cumplimiento de medidas judiciales relacionadas con la delimitación de ecosistemas de páramos (Sentencia T 361 de 2017; fallo Pisba) y apoyo social en los espacios de diálogo con comunidades indígenas y afrocolombianas en el marco del cumplimiento de la Sentencia T 622 de 2016 “Atrato Sujeto de Derechos).
- Lideró el desarrollo de dos pilotos participativos de caracterización ambiental en territorios colectivos de comunidades indígenas (Pueblo Arhuaco del Cesar) y afrocolombianas (San Basilio de Palenque).
- Brindó apoyo técnico social a la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio en el proceso de expedición de 7 certificados de función ecológica de la propiedad para la ampliación de resguardos indígenas en las regiones Amazónica y Caribe; así como la emisión de conceptos técnicos desde el componente ambiental para la titulación colectiva de seis territorios para comunidades negras en los departamentos de la Guajira y Cauca.