



Construcción de Batería de Indicadores para la Medición de la Implementación de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos: marco conceptual, medición y grupos focales piloto.

Derecho al Medio Ambiente 
Derecho a la Justicia 

Documento Final
Julio 2018

CRÉDITOS

Dirección segunda fase

Beatriz Helena Vallejo

Equipo segunda fase

Adriana Muro Polo

Paula Aguirre Ospina

Manuela Piza Caballero

Silvana Puccini Montoya

Daniela Parra Álvarez

Johan De Aguas

Alejandro Rodríguez Llach

Dirección primera fase

Catalina Villegas

Equipo primera fase

Adriana Muro Polo

Beatriz Helena Vallejo

Paula Aguirre Ospina

Manuela Piza Caballero

Daniela Parra Álvarez

Diana Moreno Pabón

Nicolás Gómez

Catherine Romero

Diseño

Ángela Quintero

Daniela Restrepo

Natalie Pacheco

Agradecimientos

Al Centro Carter y su Programa para América Latina y el Caribe, especialmente a Ana Caridad Sánchez por confiar en Elementa para la elaboración de este proyecto.

Bogotá, D.C. Colombia

Agosto de 2018

Todos los derechos reservados por el Centro Carter, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Elementa, Consultoría en Derechos. El material contenido en esta publicación puede citarse libremente a condición de que se mencione su procedencia.

TABLA DE CONTENIDO

ABREVIATURAS	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. METODOLOGÍA	7
1. Ruta metodológica	7
2. Fases del proyecto	10
III. MARCO CONCEPTUAL.....	13
1. Derecho a la Justicia	13
1.1. Fuentes internacionales para la definición del núcleo esencial	13
1.2. Fuentes nacionales revisadas para la definición del núcleo esencial	15
1.3. Doctrina e información de la sociedad civil	16
1.4. Definición del derecho.....	16
1.5. Dimensiones del derecho a la justicia.....	18
1.6. Acceso a la justicia en condiciones de igualdad.....	30
1.7. El derecho a la justicia de víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH.....	32
1.8. Atributos del derecho a la justicia	34
1.9. Resultado de la alineación conceptual del derecho a la justicia.....	44
1.10. Retos sobre el alcance del marco conceptual y elaboración de atributos	45
2. Derecho al Medio Ambiente	46
2.1. Fuentes internacionales revisadas para la definición del núcleo esencial	46
2.2. Fuentes nacionales revisadas para la definición del núcleo esencial.....	50
2.3. Definición del derecho.....	53
2.4. Atributos del derecho al medio ambiente	59
2.5. Resultado de la alineación del derecho al medio ambiente	70
2.6. Retos sobre el alcance del marco conceptual y construcción de atributos	71
IV. INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN	72
1. Batería de indicadores para medir el derecho a la justicia	74
1.1. Vulneraciones.....	74
1.2. Factores de riesgo	76
1.3. Capacidades.....	78
2. Batería de indicadores para medir el derecho al medio ambiente	81
2.1. Vulneraciones.....	81
2.2. Factores de riesgo	82
2.3. Capacidades.....	83
3. Herramientas para facilitar el análisis y la interpretación: índices por atributo y categoría	85
4. Retos y recomendaciones relacionadas a los instrumentos de medición.....	87
4.1. Retos en la selección de indicadores para medir el derecho a la justicia	87

4.2.	Retos en la selección de indicadores para medir el derecho al medio ambiente	88
4.3.	Retos transversales a la medición de ambos derechos	90
V.	MEDICIÓN Y ANÁLISIS.....	91
1.	Línea base de las baterías de indicadores y análisis.....	91
1.1.	Línea base de indicadores para el Derecho a la Justicia	91
1.2.	Línea base de indicadores para el Derecho al Medio Ambiente	95
2.	Índices departamentales para vulneraciones, riesgos y capacidades - Resultados de Medición	100
2.1.	Correlaciones entre Categorías para el Derecho a la Justicia	100
2.2.	Correlaciones entre Categorías para el Derecho al Medio Ambiente	102
2.3.	Análisis comparativo para el Derecho a la Justicia	104
2.4.	Análisis comparativo para el Derecho al Medio Ambiente	111
VI.	GRUPOS FOCALES Y ANÁLISIS	118
1.	Metodología.....	118
2.	Análisis cualitativo.....	119
2.1.	Grupos focales realizados en Pasto	120
2.2.	Grupos focales realizados en Popayán	131
2.3.	Grupos focales realizados en Quibdó	142
2.4.	Conclusiones del ejercicio de grupos focales.....	153
VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	155
1.	Con relación a las mediciones con enfoque de derechos humanos	155
2.	Con relación a la propuesta conceptual y metodológica llevada a cabo por la consultoría	156
3.	Con relación a la fase de implementación.....	157
VIII.	BIBLIOGRAFÍA.....	158
1.	Convenciones	158
2.	Jurisprudencia	158
3.	Otras fuentes.....	160

ABREVIATURAS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH)
Derechos Civiles y Políticos (DCP)
Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)
Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)
Derechos Humanos (DDHH)
Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)
Derecho Internacional Humanitario (DIH)
Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (ENGDH)
Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (MASC)
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Sistema Interamericano de Derecho Humanos (SIDH)
Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado final del proyecto “Construcción de batería de indicadores para la medición de la implementación de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 (ENGDH) sobre el derecho a la justicia y al medio ambiente” adelantado por consultores independientes y Elementa, Consultoría en Derechos, con el financiamiento del Centro Jimmy Carter. El proyecto se llevó a cabo en dos fases: la primera durante el período de julio de 2016 a febrero de 2017, y la segunda entre septiembre de 2017 y julio de 2018.

En la primera fase del proceso, se formuló la primera versión del marco conceptual y se realizó una primera propuesta de batería de indicadores para cada uno de los derechos. Como parte de este proceso se identificaron las entidades responsables de la información requerida para medir la propuesta conceptual y se realizó la propuesta del plan a seguir para lograr obtener la primera línea base de medición de los dos derechos.

Durante la segunda fase del proyecto, se llevó a cabo una validación minuciosa tanto del marco conceptual como de los indicadores con las entidades identificadas. Ello conllevó a ajustes al marco conceptual y a una reformulación de los indicadores propuestos inicialmente. Adicionalmente, se levantaron las bases de datos de los indicadores definidos, se formularon índices para su análisis y se llevaron a cabo grupos focales en los municipios de Pasto, Popayán y Quibdó con funcionarios y personas de la comunidad.

Este insumo permitirá al Observatorio Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contar con la primera medición, parte de la vigilancia y realización del goce efectivo del derecho a la justicia y al medio ambiente en Colombia, y con la metodología que le posibilitará identificar de manera sistemática los avances y retos periódicos que representa el aseguramiento del goce efectivo de derechos y en el cumplimiento de la hoja de ruta relacionada a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. La importancia y relevancia de este trabajo se entiende también por la labor a la que se enfrenta la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH) en el corto y mediano plazo, de diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación de los derechos humanos en la actual apuesta de construcción de paz con enfoque territorial para garantizar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz con las FARC.

Es importante destacar que el marco conceptual y el conjunto de indicadores propuesto por el equipo consultor constituye una plataforma inicial para comprender la situación de los derechos a la justicia y al medio ambiente en Colombia y sus territorios. Se proponen las bases conceptuales y los instrumentos de medición que posibilitan, en el contexto actual y con la información existente, acercarse de la mejor manera al estado del goce efectivo de ambos derechos. Sin embargo, la construcción conjunta con las entidades responsables y los territorios debe continuar con el fin de contar con mediciones que permitan contar con información diferencial para distintos grupos poblacionales y contextos, y que permitan acercarse aún más a los temas relevantes en cada uno de los derechos. Es decir, que permitan a Colombia robustecer el enfoque de Derechos en las mediciones y por lo tanto en la política pública. Adicionalmente, es fundamental rescatar la reflexión de las Naciones Unidas al respecto en cuanto a que en ningún caso, los indicadores deben

considerarse sustitutos de evaluaciones más profundas, judiciales y cualitativas, sino que informan sobre principios, normas y características puntuales de los Derechos Humanos¹.

El documento presentado a continuación contiene la versión final del marco conceptual, las baterías de indicadores para medir cada uno de los derechos, la medición de aquellos indicadores para los cuales se obtuvo la entrega de datos por parte de las entidades responsables, índices y análisis de los resultados. Se incluyen también los resultados de los grupos focales de contraste llevados a cabo en 3 municipios, y los retos y recomendaciones resultado de todo el proceso. Este documento abarca y reemplaza en su totalidad la propuesta entregada en la fase uno.

En el siguiente capítulo se presenta la ruta metodológica con la cual se trabajó, posteriormente se detalla el marco conceptual de cada uno de los derechos, luego se presentan las baterías de indicadores para cada derecho, en el capítulo cuatro se muestran los resultados de medición de la línea base con los datos encontrados, en el capítulo cinco se incluyen los resultados de los grupos focales realizados en los tres municipios y finalmente en el capítulo seis se incluyen las recomendaciones y conclusiones del proyecto.

II. METODOLOGÍA

1. Ruta metodológica

Para la construcción del marco conceptual y para la selección de indicadores se utilizaron insumos de la metodología de Naciones Unidas (ONU) para la medición de derechos humanos² y los lineamientos de la Alta Consejería para los Derechos Humanos. De esta manera, primero se definió el núcleo esencial de cada derecho, el mismo se tradujo a un número limitado de características tangibles (atributos) y posteriormente se seleccionaron los indicadores que permiten medir cada atributo. Así las cosas, el proceso que se adelantó fue el siguiente:

1. El núcleo esencial de los dos derechos que se presenta en los siguientes apartados, se hizo a partir una revisión minuciosa de la normatividad nacional e internacional relacionada tanto al Derecho a la Justicia como al Medio Ambiente³. El núcleo por lo tanto precisa conceptualmente el significado y alcance de cada derecho.
2. Posteriormente, se tradujo la revisión realizada en atributos que contienen las características puntuales y medibles de cada derecho. Éstos cumplen un papel fundamental en el proceso metodológico de construcción de indicadores, en la medida en que se convierten en el eje articulador entre el enfoque conceptual inicial y los instrumentos

¹ Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York: 2012; pág. 3.

² *Ibidem*.

³ Se entiende por núcleo esencial "el reducto medular invulnerable que no puede ser puesto en peligro por autoridad o particular alguno. La Corte Constitucional lo define, a su vez - siguiendo al profesor Peter Haberle- como "... el ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas" Véase, Corte Constitucional. Sentencia T-799/98.

de medición. En el contexto específico de la construcción de indicadores de derechos humanos, Naciones Unidas se refiere al lugar o el rol de los atributos de la siguiente manera:

Al definir los atributos del derecho, el proceso de selección y elaboración de indicadores apropiados o conjuntos de indicadores se facilita a medida que se llega a una categorización que es clara, concreta y, tal vez, más “tangible”. En efecto, la noción de atributos de un derecho ayuda a hacer que el contenido de ese derecho sea concreto y hace explícito el vínculo entre los indicadores definidos de un derecho por un lado y las normas relativas a ese derecho por otro⁴.

Asimismo, se tuvieron en cuenta las siguientes recomendaciones de Naciones Unidas en este ejercicio⁵:

- “Los atributos son el resultado de la lectura exhaustiva de la norma, lo cual permite que no se pase por alto ningún contenido que pueda tener efecto en la elección de estos”.
 - “Los atributos deben reflejar los contenidos mínimos del derecho y no deben ser demasiado numerosos, con el fin de facilitar el proceso posterior de definición de indicadores, los cuales deben ser medibles, adecuados para el contexto y viables técnicamente”.
 - “Los atributos de un derecho no deben sobreponerse a otros derechos, o mejor, los atributos seleccionados deben ser mutuamente excluyentes”.
3. Consiguientemente, los atributos se clasificaron en el marco de referencia utilizado actualmente por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en donde se distinguen tres grandes categorías: **i. Las Vulneraciones**, relacionadas conceptualmente por la Consejería al período previo a la firma de los acuerdos, “**la paz negativa**”, **ii. Los Factores de Riesgo**, asociados con un período de transición y **iii. Las Capacidades**, asociadas con el escenario de construcción y post-conflicto o “**paz positiva**”. Cabe anotar que se entiende que las tres categorías suceden de manera simultánea y su asociación con los escenarios previos y posteriores a los Acuerdos de Paz constituyen un ejercicio puramente conceptual. Tanto en la actualidad como en los períodos posteriores se dará seguimiento a las tres categorías.

Es importante resaltar que la selección y descripción de las características de cada derecho asignadas a atributos y por lo tanto a cada una de las categorías, *vulneraciones*, *factores de riesgo* y *capacidades*, se realizaron teniendo en cuenta las características intrínsecas a los Derechos Humanos: **universalidad**, **interdependencia** e **indivisibilidad**. Ello implica que son aplicables a todos por igual, que su realización depende de la realización de otros

⁴ Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York: 2012; pág. 35.

⁵ *Ibidem*.

Derechos Humanos, y que no puede anteponerse ningún derecho por encima de otro. Por lo tanto, en los atributos se van a encontrar tanto vulneraciones, riesgos y capacidades que hacen parte de los factores fundamentales de otros derechos.

La siguiente figura ilustra el marco de referencia de la Consejería con las características mencionadas:

Marco de referencia: Indicadores y Mediciones

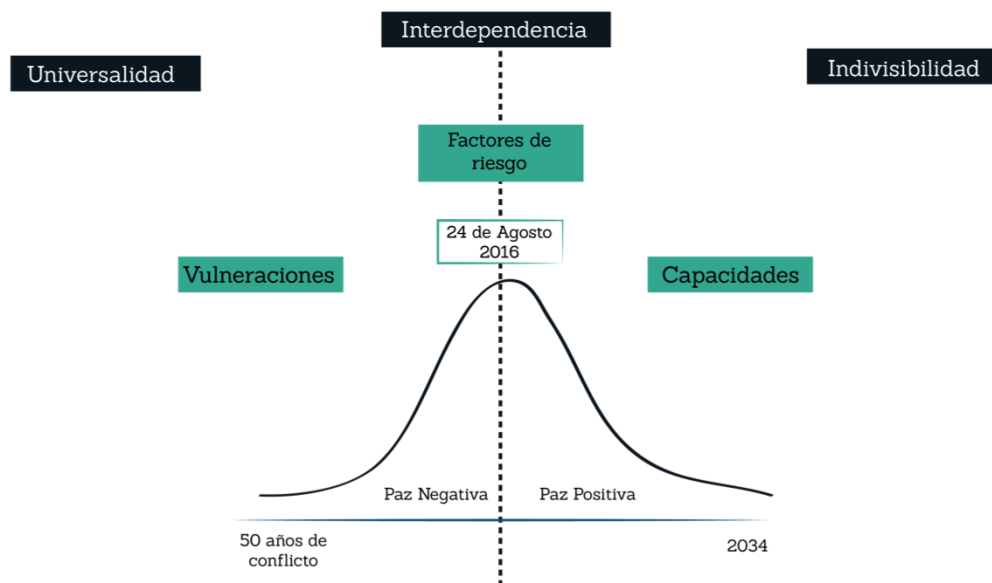


Figura 1. Marco de referencia de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
Elaboración propia, con base en la información suministrada por la Consejería.

Siguiendo los lineamientos de la Consejería, en la categoría de *vulneraciones* se asignaron los atributos que evidencian la materialización de la vulneración al derecho correspondiente, es decir cuando la violación al derecho es un hecho. Los atributos asignados a la categoría de *factores de riesgo* contienen características vinculadas a dinámicas sociales que evidencian la posibilidad de que se vulnere el derecho correspondiente. Finalmente, los atributos pertenecientes a la categoría de *capacidades*, incluyen la materialización de la presencia del Estado a través de factores puntuales como por ejemplo infraestructura, funcionarios y demás acciones de fortalecimiento y prevención asociadas al goce efectivo del derecho. De la misma manera, los indicadores seleccionados para medir cada atributo, reflejan el carácter diferencial de vulneración, factor de riesgo o capacidad, según el caso.

- Finalmente, una vez definidos los atributos y las categorías a las cuales pertenecen, se procedió a seleccionar los **indicadores** que se alinean de mejor manera con cada atributo y

que, de acuerdo a la información disponible, pueden ser medidos. Con ello se elaboraron las fichas metodológicas de indicadores.

El proceso mencionado se resume en la siguiente figura:



Figura 2. Ruta metodológica para la construcción y clasificación de indicadores.
Elaboración propia.

2. Fases del proyecto

Para la construcción del marco conceptual y de la batería de indicadores, el proyecto contó con una primera fase de identificación de atributos, indicadores preliminares y de las entidades responsables de la información requerida para medir la realización de cada atributo. El resultado de esta fase se entregó en un documento a la Consejería en donde se recomendó una ruta a seguir con el fin de poder materializar la medición de indicadores alineados al marco conceptual diseñado. Por ello, se llevó a cabo una segunda fase de validación y diálogo con las entidades seleccionadas para lo cual se llevaron a cabo 57 reuniones con entidades y expertos⁶ de los temas asociados a ambos derechos, cuyos 4 objetivos principales fueron:

- i) Validar y retroalimentar el marco conceptual de los derechos a la luz de las funciones, objetivos misionales y experticia de las entidades.
- ii) Validar la disponibilidad y características de la información con que cuenta cada entidad y por lo tanto ajustar las baterías de indicadores para poder contar con indicadores medibles y pertinentes en el corto plazo.
- iii) Incluir a las entidades responsables de diseñar políticas y hacer seguimiento a los temas intrínsecos a cada uno de los derechos en un proceso de construcción que debe ser continuo.
- iv) Obtener la primera línea base de las baterías de indicadores identificadas.

De esta manera, a partir de este ejercicio se realizó una actualización del marco conceptual presentado en la primera fase que responde a los comentarios y resultados de estas reuniones, así como de la revisión de la información disponible. Como resultado de dicha fase, el equipo desarrolló la versión final del marco conceptual, atributos e indicadores de cada derecho, llevó a cabo un análisis de la información recibida y construyó índices que permiten analizar de manera comparativa los diferentes departamentos de Colombia.

⁶ Se llevaron a cabo 26 reuniones para retroalimentar el trabajo con el Derecho a la Justicia, y 34 reuniones para el Derecho al Medio Ambiente. En el anexo 1, se incluye un listado detallado de las reuniones realizadas.

Adicionalmente, la segunda fase contó con la realización de grupos focales piloto con funcionarios, representantes de los observatorios de Derechos Humanos e integrantes y líderes de las comunidades de los municipios de Pasto, Popayán y Quibdó. Los resultados obtenidos de estos ejercicios también fueron analizados y utilizados para complementar los análisis y recomendaciones finales de la medición.

En el siguiente recuadro se resumen las actividades y productos obtenidos:

Resumen de actividades y productos obtenidos y entregados en el documento final	
Actividad	Productos
1. Validación y retroalimentación del Marco Conceptual e indicadores definidos en la fase 1 con expertos y entidades.	<p>1.1. Realización de 26 reuniones para ajustar marco e indicadores del derecho a la justicia.</p> <p>1.2. Realización de 34 reuniones para ajustar marco e indicadores del derecho al medio ambiente.</p>
2. Aplicación de la metodología de la ONU en el contexto específico del Marco de Referencia de la Consejería.	<p>2.1. Definición del núcleo esencial del derecho a la justicia y al medio ambiente.</p> <p>2.2. Definición de 17 atributos del derecho al medio ambiente y 19 del derecho a la justicia en las tres dimensiones del marco de referencia de la Consejería.</p> <p>2.3. Selección de 60 indicadores para el derecho a la justicia.</p> <p>2.4. Selección de 64 indicadores para el derecho al medio ambiente.</p>
3. Medición de la batería de indicadores con la información entregada por entidades, generación de resultados agregados y análisis de los mismos.	<p>3.1. Recopilación y cálculo de indicadores por parte de entidades y bases de datos públicas.</p> <p>3.2. Estructuración de base de datos con los indicadores seleccionados para cada uno de los derechos.</p> <p>3.3. Diseño y cálculo de índices por atributo y por categoría del Marco de Referencia de la Consejería para mayor facilidad en el análisis.</p>
4. Realización de grupos focales piloto.	4.1. Realización de 4 grupos focales en cada uno de los municipios



	<p>de Pasto, Popayán y Quibdó, para 12 grupos focales en total. Así:</p> <ul style="list-style-type: none">○ 2 grupos focales de justicia por municipio, uno con funcionarios y otro con personas de la comunidad.○ 2 grupos focales de medio ambiente por municipio, uno con funcionarios y uno con personas de la comunidad. <p>4.2. Análisis de los resultados de los grupos focales.</p>
<p>5. Identificación de retos para la medición y el marco conceptual y recomendaciones.</p>	<p>5.1. Identificación del papel de la Consejería en un escenario de medición con enfoque de Derechos Humanos y multisectorial.</p> <p>5.2. Precisión sobre el marco conceptual y sobre el alcance de la batería de indicadores propuesta y la medición.</p> <p>5.3. Identificación de retos en materia conceptual, de medición y de gestión para fases futuras.</p>
<p>6. Identificación de pasos a seguir y consolidación de insumos para dar continuidad con el proceso de medición y grupos focales.</p>	<p>6.1. Recomendaciones a la Consejería para dar continuidad al proceso de mejora de indicadores y medición de los existentes.</p> <p>6.2. Consolidación de insumos que permitirán realizar una medición anual de los indicadores</p> <ul style="list-style-type: none">○ Fichas metodológicas de indicadores.○ Códigos de cálculo y depuración de bases de datos para los casos necesarios en el programa R.○ Directorios de responsables para realizar la solicitud anual de los indicadores y bases a entidades.

	o Metodología y guías para la realización de los grupos focales.
--	--

Tabla 1. Actividades y productos entregados en el documento final
Elaboración propia.

En los capítulos siguientes se presentan los resultados finales de cada una de las etapas del proyecto incluyendo los retos y recomendaciones que surgen del análisis de cada uno.

III. MARCO CONCEPTUAL

Este acápite presenta la plataforma conceptual propuesta por la consultoría de la cual se desprenden las baterías de indicadores. De acuerdo con lo especificado por la ONU, el marco conceptual debe incluir dos grandes partes: la definición de los atributos de un derecho y el grupo de indicadores asociados a puntos específicos de la normatividad relacionada con dicho derecho⁷. Para lograr dicho fin, se presenta inicialmente la definición del núcleo conceptual de cada derecho, incluyendo toda la normatividad nacional e internacional consultada, se procede con la definición de cada uno de los derechos y finalmente se ilustran los atributos, sus descripciones y los indicadores seleccionados.

1. Derecho a la Justicia

En el presente apartado se desarrolla el núcleo esencial del derecho a la justicia. Para ello, en primera medida, se identifican tanto las fuentes internacionales como nacionales que permitieron su construcción. En segundo lugar, como insumo complementario para la comprensión conceptual, se desarrolla el marco de aplicación del derecho, el cual especifica los titulares, así como los mecanismos de administración de justicia que hacen parte de la conceptualización. De igual forma se señalan las dimensiones del derecho y el contenido de las mismas.

En tercer lugar, ante la importancia que reviste el principio de igualdad y no discriminación en el goce efectivo del derecho a la justicia, se incluye el contenido de dicho principio aplicable al derecho bajo estudio. Asimismo, se incluye un apartado sobre la garantía del derecho a la justicia de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el contexto de posconflicto que actualmente atraviesa el Estado colombiano.

Posteriormente, con el objetivo de dar claridad sobre la construcción de los atributos, se incluye un apartado para evidenciar las dificultades y el alcance de la incorporación del marco conceptual en los atributos del derecho, así como en los indicadores propuestos. Finalmente, se desarrollan los atributos de vulneración, riesgo y capacidad derivados del ejercicio de conceptualización del derecho a la justicia, así como su alineación con el núcleo esencial del derecho.

1.1. Fuentes internacionales para la definición del núcleo esencial

El mapeo normativo sobre el derecho a la justicia se basó, en primera medida, en la identificación del marco internacional y regional atendiendo a las obligaciones adquiridas por el Estado

⁷ Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York: 2012; pág. 35.

colombiano a partir de la firma y ratificación de instrumentos y tratados internacionales que incluyen el derecho a la justicia.

El análisis de fuentes partió de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948* siendo el eje que sustenta la protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). La revisión de tratados internacionales, jurisprudencia y órganos de protección se basó en el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), de los cuales Colombia hace parte a través de la firma y ratificación de los tratados que lo componen.

Dentro del SUDH, la revisión inició con el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966* y los pronunciamientos del *Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas* en materia de justicia⁸. Posteriormente, se dio lectura a las convenciones internacionales que han surgido en los últimos 40 años para la protección de grupos históricamente discriminados y los pronunciamientos de sus respectivos Comités en relación con el derecho a la justicia⁹. De igual forma, se estudiaron las convenciones del SUDH que buscan prevenir, sancionar y erradicar graves violaciones a derechos humanos que guardan estrecha relación con los procesos de la jurisdicción ordinaria penal como la desaparición forzada y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes¹⁰. De este grupo de instrumentos y su interpretación por parte de los Comités, se evidenció un sólido marco de protección en cuanto al derecho a la justicia y los deberes de los Estados para el goce efectivo del mismo.

Aunado al anterior análisis, siendo que Colombia atravesó un conflicto armado de carácter no internacional de más de cincuenta años y se encuentra iniciando una etapa de posconflicto e implementación de los Acuerdos de Paz, se incluyeron en el mapeo normativo, instrumentos en materia de DIH¹¹ para contextos de justicia transicional que contemplan las pautas para garantizar el derecho a la justicia en situaciones de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH. En ese sentido, se tomaron en consideración los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* de Naciones Unidas del año 2013.

Frente al SIDH, el análisis partió de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969*, principal instrumento del continente americano que detalla el núcleo esencial del derecho a la justicia frente al acceso a la justicia y el debido proceso, el cual ha sido incorporado de forma

⁸ Véase: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y Comité ONU. Observación General 13, Administración de Justicia (artículo 14) y Observación General 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia.

⁹ Véase: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 literal a), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 15.2), Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 37 literal d), y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 13).

¹⁰ Véase: Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (artículo 13) y Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 11.3 y 17 f).

¹¹ Véase: Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

constante dentro del ordenamiento jurídico colombiano a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Además, se revisó el contenido de los tratados internacionales que componen el Sistema y se identificó la garantía al derecho a la justicia contemplada en éstos¹².

Igualmente, se analizaron una serie de informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que abarcan tanto la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como los estándares destinados a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. Asimismo, se revisó el *Informe sobre Verdad, Justicia y Reparación en Colombia*, publicado por la CIDH en el 2014, el cual da cuenta bajo la lupa del DIDH y el DIH, del funcionamiento de la política nacional en materia de justicia en el país de cara a la implementación de los Acuerdos de Paz y el tránsito del Estado colombiano de una paz negativa hacia una paz positiva. También se incluyó en el mapeo de fuentes el *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas de 2017*, elaborado por la CIDH, el cual hace el análisis de la relación que existe entre ambas temáticas, incluyendo el acceso efectivo a la justicia.

Asimismo, se hizo una revisión de la jurisprudencia de la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, que en más de 25 años de función contenciosa ha establecido pautas claras sobre el contenido del derecho a la justicia desde los distintos mecanismos de administración de justicia que abarca el derecho a la justicia y que buscan la resolución de conflictos entre titulares de derechos y el restablecimiento tanto de derechos civiles y políticos (DCP) como de DESC. Finalmente, se analizó la línea jurisprudencial del Tribunal frente a la garantía del derecho a la justicia en el contexto colombiano en el marco del conflicto armado y los derechos de las víctimas.

Las fuentes antes descritas permitieron generar un marco conceptual desde las obligaciones internacionales del Estado colombiano en cuanto al goce efectivo del derecho a la justicia, así como los riesgos y las capacidades del Estado para respetar y garantizar el derecho a la justicia en el contexto actual de tránsito hacia la paz positiva. El balance del mapeo de fuentes sobre derecho a la justicia a nivel internacional evidenció la relevancia que éste tiene en la consolidación del Estado de Derecho y la garantía del resto de derechos.

1.2. Fuentes nacionales revisadas para la definición del núcleo esencial

Dentro del marco jurídico colombiano, el derecho a la justicia se encuentra protegido en varios artículos de la Constitución Política¹³, los cuáles contemplan las garantías del debido proceso y los distintos mecanismos tanto de carácter judicial como extrajudicial para que los titulares de derechos en conflicto, sean personas naturales o jurídicas, accedan de forma efectiva a la administración de justicia. Lo anterior, tomando como base el preámbulo de la norma fundamental, el cual contempla, el fin de "(...) fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político,

¹² Véase: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 5), Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas (artículo XI), y Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Artículo 4. Literales f y g.).

¹³ Véase: Artículos: 6º, 12º, 13º, 23º, 28º. 29º. 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 83º, 86º, 87º, 89º, 92º, 93º, 116º, 221º, 228º, 229º, 230º, 246º, 247º, 248º.

económico y social justo (...)”. El contenido de dichos artículos ha sido desarrollado de forma constante por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia a través de distintas líneas jurisprudenciales que abarcan el universo de mecanismos de acceso e impartición de justicia dentro del ordenamiento colombiano.

De la revisión de la legislación nacional y el desarrollo jurisprudencial de las Altas Cortes, se observa cómo dentro del Estado colombiano existe una conceptualización sólida del derecho a la justicia en relación a las garantías del debido proceso, la capacidad institucional para garantizar el acceso e impartición de justicia, la disponibilidad de mecanismos alternos de solución de controversias, la condición del goce y ejercicio del derecho con base en el principio de igualdad y no discriminación, así como un consenso sobre el significado y relevancia de la efectividad del derecho a la justicia a través de la emisión de sentencias e implementación de decisiones y órdenes de reparación. Finalmente, se evidencia cómo dicho marco refleja la incorporación del DIDH y DIH congruente con el contenido del artículo 93 de la Constitución Política¹⁴, lo cual permite concluir que existe una alineación entre ambos marcos en el núcleo esencial de protección frente al derecho a la justicia.

Es importante resaltar que se tomó en consideración la política pública en la materia para la construcción del núcleo esencial, las seis líneas que conforman el subsistema de justicia de *la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos de la CPDDHH*: i) Estrategia de lucha contra la impunidad para la investigación y sanción de casos de violaciones a derechos humanos; ii) Acceso a la justicia con enfoque diferencial; iii) Sistema de Información Judicial Efectivo; iv) Política Criminal; v) Articulación de Jurisdicciones, y vi) Mecanismos alternos de solución de controversias. Éstas dan cuenta de la priorización del gobierno nacional frente al goce efectivo del derecho tanto a nivel nacional como a nivel territorial en materia de derecho a la justicia. De igual forma, se revisó el *Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027* el cual desarrolla estrategias para el goce efectivo del derecho a la justicia de las y los colombianos.

1.3. Doctrina e información de la sociedad civil

Para la construcción del marco conceptual y de los atributos del derecho a la justicia, también se utilizaron como fuentes orientadoras, la doctrina nacional sobre garantías del debido proceso y características del sistema de acceso e impartición de justicia. De igual forma, se tomaron en consideración estudios previos en materia de medición del goce efectivo del derecho a la justicia de organizaciones reconocidas en el ámbito nacional como *Dejusticia*, la *Corporación Excelencia a la Justicia y Econometría*, entre otras.

1.4. Definición del derecho

Son diversas las definiciones que se han construido alrededor del derecho a la justicia debido a la complejidad y amplitud que reviste su contenido. En este sentido, la construcción del derecho se basó en la importancia de que el marco conceptual y su aplicación en los atributos e indicadores de medición parta de la normativa que sustenta el ordenamiento colombiano y, en la medida de lo

¹⁴ El artículo 93 de la Constitución Política establece que: "(...) los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

posible, logre abarcar la totalidad de los mecanismos de acceso e impartición de justicia disponibles, atender las necesidades propias de la actual coyuntura nacional y evaluar la capacidad institucional del Estado colombiano para el goce efectivo del derecho bajo estudio.

Por lo anterior, la elaboración del enfoque conceptual que se desarrolla, parte de la identificación de las diferentes formas de ser titular del derecho a la justicia y de los distintos mecanismos para resolver los conflictos. Esto deriva en la definición de las tres dimensiones que lo conforman (véase figura 3).

1.4.1. *Titularidad del derecho*

Las personas interactúan con el derecho a la justicia en dos supuestos generales: **i) cuando una persona es sujeta a un proceso y ii) cuando una persona busca restablecer un derecho ya sea civil y político o económico, social o cultural**¹⁵. Es importante señalar que en contextos de conflicto armado se presenta un tercer supuesto a tomar en cuenta frente a la titularidad del derecho: **las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH**, de las cuales se derivan una serie de deberes especiales para garantizar el derecho que éstas tienen a la investigación, sanción y reparación de los hechos que generaron dichas vulneraciones. En el entendido que Colombia se encuentra implementando mecanismos de justicia transicional y que la lucha contra la impunidad es una prioridad para la CPDDHH, el Estado y la sociedad en general; dicha titularidad y sus estándares se desarrollarán dentro del núcleo esencial del derecho.

1.4.2. *Mecanismos de resolución de conflictos*

El derecho a la justicia se activa en el momento en que se presenta **un conflicto entre titulares, ya sean personas naturales o jurídicas, frente al ejercicio de un derecho civil, político, económico, social o cultural**. Para la resolución del mismo, los titulares tienen derecho a contar con mecanismos para ello. Bajo dicha lógica, el marco conceptual que se desarrolla en el presente documento, abarca mecanismos tanto de carácter judicial, incluyendo las distintas jurisdicciones que hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, como de carácter extrajudicial que buscan resolver conflictos a través métodos alternos de solución de controversias.

De igual forma, dentro del campo de aplicación del derecho a la justicia, la conceptualización propuesta incluye a su vez al sistema penitenciario frente a las condiciones de detención, temática prioritaria para la CPDDHH y que guarda estrecha relación con el derecho a la justicia y el derecho a la integridad de aquellas personas que han cometido delitos y se les ha impuesto penas privativas de la libertad¹⁶.

¹⁵ Dicha titularidad ha sido considerada por la Corte Constitucional, al entender como preceptos constitucionales: **(i) el derecho al debido proceso (artículo 29), el cual entraña, entre otras garantías, el respeto que debe tener el funcionario judicial por el procedimiento y las formas propias de cada juicio, y (ii) el acceso a la administración de justicia (artículo 228) que implica el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial y la realización de la justicia material en la aplicación del derecho procesal**. Véase: Sentencia T-429/11.

¹⁶ Es importante señalar que, frente a la construcción de atributos e indicadores sobre jurisdicción indígena, por dificultad para acceder a la información por parte del Estado, se decidió dejarla por fuera del marco conceptual. En ese sentido, desde el Centro Carter y el equipo de Elementa, Consultoría en Derechos, consideramos fundamental que a futuro se desarrollen atributos e indicadores en la materia para medir el derecho a la justicia dentro de las comunidades indígenas con base en su jurisdicción.

1.5. Dimensiones del derecho a la justicia

Se observa que el núcleo esencial del derecho a la justicia lo componen tres dimensiones interdependientes, a saber: **i) el derecho al debido proceso, ii) el derecho al acceso a la justicia y iii) la efectividad de la administración de justicia**¹⁷. Es importante señalar que, si bien la efectividad hace parte de la dimensión del acceso a la justicia siendo la última etapa del proceso donde se lleva a cabo la toma de decisiones, emisión de sentencias y órdenes de reparación; se considera fundamental analizar la implementación de las mismas como una dimensión propia ya que es a través de la efectividad que es posible reflejar el nivel de resolución de los conflictos que se presentan entre titulares de derechos y la garantía de los mismos. En la siguiente figura se ilustra el marco de aplicación propuesto para el desarrollo del núcleo esencial del derecho a la justicia, el cual incluye: **i) los titulares del derecho ii) los mecanismos de administración de justicia y iii) las dimensiones que componen el derecho.**

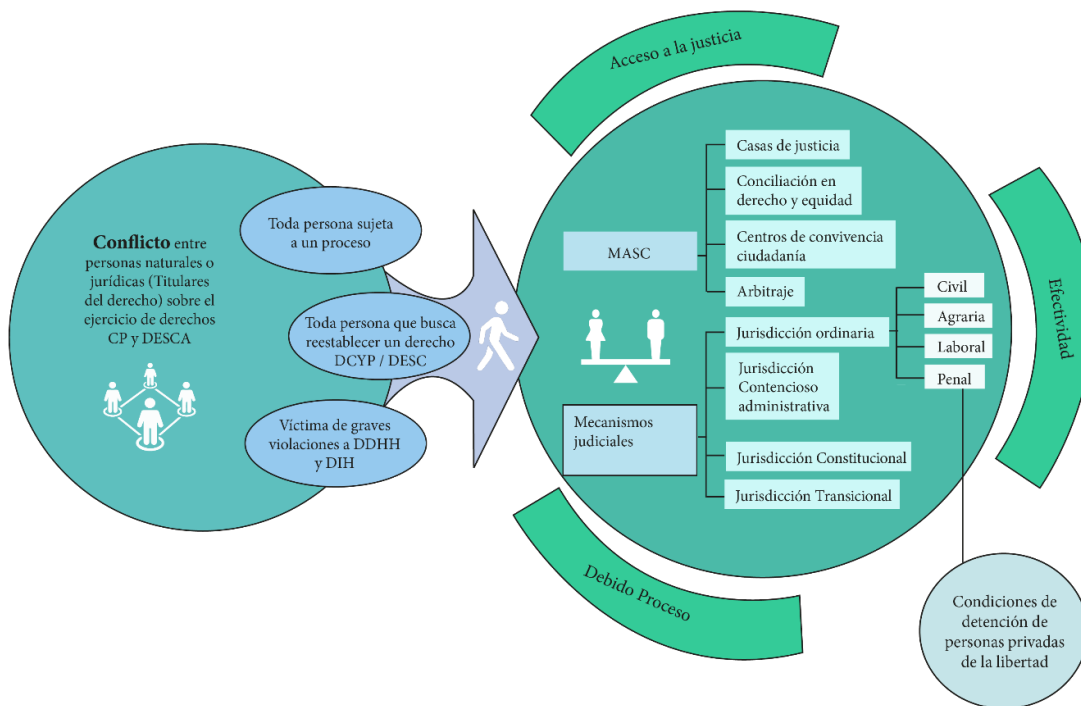


Figura 3. Alcance y marco de aplicación del derecho a la justicia.
Elaboración propia.

1.5.1. Derecho al debido proceso

El debido proceso se entiende como **el conjunto de actos que buscan proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, por tanto, son condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo**

¹⁷ Véase: Artículo 2. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Corte Constitucional. Sentencia C-250/12 y Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.

consideración judicial o extrajudicial¹⁸. En ese sentido, la Corte Constitucional ha definido el derecho al debido proceso como:

el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que **durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia**¹⁹.

Frente al contenido que deriva la anterior definición, es relevante aclarar que éste se aplica tanto a mecanismos judiciales, incluyendo la variedad de jurisdicciones en el ordenamiento colombiano, como mecanismos de carácter extrajudicial. Igualmente, es importante señalar que, si bien las garantías propuestas han tenido origen en la jurisdicción penal, éstas resultan, con sus debidos matices, aplicables a otras materias donde las personas se vean sujetas a un proceso. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que **“el debido proceso no solo tiene aplicación en los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas”**²⁰.

Conforme a la revisión de las fuentes nacionales e internacionales, se desprende una extensa variedad de garantías a ser respetadas. En ese sentido, para la construcción del presente núcleo y considerando el marco de aplicación antes propuesto, se decidió agrupar el contenido de dicha dimensión en una serie de **principios, derechos, características del juez/tribunal y prohibiciones expresas que interactúan a lo largo del proceso**. Bajo esta agrupación, a continuación, se desarrolla desde la generalidad el contenido que permite abarcar todos los mecanismos de administración de justicia. En primer lugar, se observan cuatro principios fundamentales a ser respetados:

- ❖ **Principio de legalidad:** Define la relación entre el individuo y el Estado al prescribir que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente autorizado por la ley. Implica que **nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa**²¹. Este precepto supone, según la Corte Constitucional, que el legislador debe tener en cuenta lo siguiente: “(i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas, (ii) el señalar anticipadamente las respectivas sanciones, así como (iii) la definición de las autoridades competentes y (iv) el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales aplicables, todo ello en aras de garantizar un debido proceso”²². De esa manera, este principio **protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial y asegura la igualdad de todas las personas** ante el poder punitivo estatal²³.

¹⁸ Véase: Salomón Elizabeth y Blanco Cristina. *El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), febrero 2012. Pág. 1.

¹⁹ El listado de garantías utilizado para el núcleo esencial se basa en las garantías contenidas en los artículos 29 a 32 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Igualmente se basa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Véase, por ejemplo: Sentencia T-051/16 y C-980/2010.

²⁰ Véase artículo 29 de la Constitución Política y Corte Constitucional. Sentencia C-341/2014.

²¹ Véase: artículo 29 de la Constitución Política y artículo 8.1 de Convención Americana sobre Derechos.

²² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-592/05 de 9 de junio de 2005. Expediente: D-5412 y Corte Constitucional. Sentencia C-444/11 de 25 de mayo de 2011. Expediente: D-8350.

²³ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-820/05 de 9 de agosto de 2005. Expediente: D-5591.

- ❖ **Principio de presunción de inocencia:** La Corte Constitucional ha señalado que este principio es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución, al tenor del cual “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”²⁴. En este sentido, significa que cualquier persona **es inicial y esencialmente inocente**, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las **plenas garantías procesales** y se le haya demostrado su culpabilidad²⁵.
- ❖ **Principio de publicidad:** En virtud del cual, “se impone a las autoridades judiciales y administrativas, el deber de hacer conocer a los administrados y a la comunidad en general, los actos que aquellas profieran en ejercicio de sus funciones y que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación, sanción o multa”²⁶. Este principio tiene dos dimensiones: i) el derecho que tienen las personas directamente involucradas al **conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas**, y ii) el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad de conocer las **actuaciones de las autoridades públicas** y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan conforme a la ley²⁷.
- ❖ **Principio de dignidad humana:** se tiene que, conforme con las normas tanto nacionales como internacionales, en virtud de la especial relación de sujeción, es deber del Estado garantizar el pleno disfrute de los derechos que no han sido suspendidos; y el respeto a la dignidad humana es un derecho que no permite limitación alguna. **Este principio aplica para el desarrollo de cualquier proceso y adquiere especial relevancia frente a las condiciones de detención ya que constituye el pilar central en cuanto a la posición de garante del Estado respecto de las personas privadas de la libertad**²⁸.

El principio de dignidad humana se encuentra estrechamente vinculado con **la prohibición de cometer actos de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes**²⁹. Dicha prohibición impacta directamente en la jurisdicción ordinaria penal y en el sistema penitenciario en relación al derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad. Este derecho abarca el ámbito físico, psíquico y moral. De dicho derecho se deriva la prohibición absoluta de someter a

²⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-289/12 de 18 de abril de 2012. Expediente: D-8698. Véase: artículo 29 de la Constitución Política y artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-289/12 de 18 de abril de 2012. Expediente: D-8698

²⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-341/14 de 4 de junio de 2014. Expediente: D-9945

²⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-341/14 de 4 de junio de 2014. Expediente: D-9945

²⁸ Véase: Artículo 1 de la Constitución Política y Corte Constitucional. Sentencia T-266/2013.

²⁹ Con base en los estándares nacionales e internacionales se entiende que la coacción física o psíquica para obtener confesiones durante un proceso judicial constituye un acto de tortura, en tanto se provoca sufrimiento físico o mental con el fin de obtener la culpabilidad de la persona sujeta al proceso. Por su parte, los casos donde durante la privación de la libertad de la persona se cometen actos que causan un sufrimiento físico, mental o psicológico severo que humillan gravemente al ser humano frente a los demás, o le compele a actuar en contra de su voluntad, se comete una violación a la integridad personal bajo el concepto de tratos crueles inhumanos y degradantes. Véase: Corte Constitucional Sentencia C-143/15 y CIDH. Informe Personas Privadas de la Libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 diciembre 2011.

alguien a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes³⁰. Asimismo, incluye el derecho a toda persona privada de la libertad a ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Este derecho fundamental se relaciona con el derecho a la justicia a través de la dimensión del derecho al debido proceso en dos sentidos: **i) frente a la prohibición de obtener confesiones bajo coacción y ii) en cuanto a los tratos y condiciones que deben respetarse durante la detención de una persona sujeta a un proceso**. Frente a las condiciones de detención la Corte Constitucional ha considerado que:

La especial sujeción al Estado en la que se encuentran las personas privadas de la libertad produce importantes consecuencias jurídicas y un impacto evidente en los derechos fundamentales de estos ciudadanos. Por tanto, **respecto de la persona privada de la libertad el Estado asume una posición de garante, y en esa medida es su entera responsabilidad el cuidado de la vida, la salud, la integridad física y moral, así como procurar las condiciones mínimas de existencia digna del individuo privado de la libertad³¹**.

Igualmente, la CIDH ha señalado que el derecho a la integridad personal de los presos también puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se les mantiene. En este sentido, por ejemplo, el hacinamiento en centros de reclusión genera una serie de condiciones que son contrarias al objeto mismo de la privación de libertad como pena, ya que éste aumenta las fricciones y los brotes de violencia entre los reclusos, propicia la propagación de enfermedades, dificulta el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras calamidades, e impide el acceso a los programas de rehabilitación, entre otros graves efectos³². En ese sentido, frente a la asignación y ejecución del presupuesto para reducir el hacinamiento de personas privadas de la libertad, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que:

La causa del incremento exponencial de la población privada de la libertad, fue abordada en el acápite sobre política criminal, por tanto, en este punto específico, es necesario llamar la atención de las entidades encargadas de ejecutar los presupuestos, como la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para que tengan en cuenta que **debe nivelarse el gasto en infraestructura con el gasto para los demás programas y servicios requeridos por la población carcelaria**. Esto, será atado, en este caso, a las soluciones concretas dadas en materia de salud, resocialización, aseo e higiene.

(...) el gasto ocasionado por cualquiera de aquellos conceptos, es permanente y no puede verse interrumpido por los tiempos y procesos propios de la contratación, de tal

³⁰ Véase: artículo 12 de la Constitución Política, artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también la Convención Internacional y la Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

³¹ Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-857/13 de 27 de noviembre de 2013. Expediente T-3.989.437.

³² Véase: CIDH. Informe Personas Privadas de la Libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 diciembre 2011.

forma que debe incorporarse una metodología que armonice el principio de anualidad en materia presupuestal, y las necesidades de la vida carcelaria³³.

Asimismo, es importante incluir dentro de la prohibición de tratos crueles inhumanos y degradantes en el marco de las condiciones de detención el concepto de **uso excesivo de la fuerza**. Al respecto la CIDH ha realizado una serie de recomendaciones en la materia: i) capacitar a las fuerzas policiales para el uso de la fuerza letal en el marco de los estándares internacionales, en especial, *los Principios Básicos de Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*; ii) regular mediante ley formal y material los procedimientos policiales que involucran el uso legítimo de la fuerza, estableciendo que el mismo se considera un último recurso que debe aplicarse en el marco de los principios de necesidad, gradualidad, progresividad y racionalidad; iii) dotar a las fuerzas policiales del equipo y armamento adecuados que permita la utilización de medios de coacción no letal como forma de intervención prioritaria en sus operativos y, iv) establecer mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado³⁴.

Ahora bien, con relación a las características del juez y/o tribunal, la jurisprudencia internacional y nacional coinciden en que éstos deben ser **competentes, independientes e imparciales** y deben ser establecidos con anterioridad por la ley³⁵. Dichas características se entienden a juicio de la Corte Constitucional como:

- ❖ **Derecho a la jurisdicción:** conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.
- ❖ **Derecho al juez natural:** funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. Ello implica a su vez, garantizar la capacitación constante de los operadores de justicia en relación al respeto del contenido de la dimensión del debido proceso en todos los mecanismos de administración de justicia.
- ❖ **El derecho a la independencia e imparcialidad del juez:** cuando los servidores públicos, a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. Para materializar dicha independencia e imparcialidad es necesario observar la fundamentación y motivación de las decisiones, características que han sido definidas por la Corte Constitucional como derechos constitucionales derivados del derecho genérico al debido proceso³⁶.

³³ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-762/15.

³⁴ CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009.

³⁵ Véase: Comité ONU. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y Corte IDH y, Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.

³⁶ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-214/12.

Al respecto, el *Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas* ha señalado que el requisito de **independencia** se refiere al **procedimiento y las cualificaciones para el nombramiento de los jueces, y las garantías en relación con su seguridad en el cargo hasta la edad de jubilación obligatoria o la expiración de su mandato, en los casos en que exista, las condiciones que rigen los ascensos, traslados, la suspensión y la cesación en sus funciones y la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo**³⁷. Asimismo, ha señalado que la **imparcialidad**, tiene dos aspectos. En primer lugar, los jueces **no deben permitir que su fallo esté influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra**. En segundo lugar, el tribunal debe ser imparcial a un observador razonable. Por ejemplo, no puede ser considerado imparcial un juicio afectado por la participación de un juez que, conforme a los estatutos internos, debería haber sido recusado³⁸.

El debido proceso también implica el deber por parte del Estado de respetar una serie de garantías o derechos a favor de la persona sometida a un proceso judicial o administrativo³⁹:

- ❖ **Derecho a ser oído:** toda persona tiene derecho a ser escuchada con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable sin dilaciones injustificadas.
- ❖ **Derecho a la no autoincriminación:** ninguna persona puede ser obligada a declarar contra sí misma o contra sus allegados.
- ❖ **Derecho a una defensa adecuada:** toda persona tiene derecho a emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. Lo cual incluye la asistencia de un abogado escogido por la persona o de oficio en caso de ser necesario.
- ❖ **Comunicación previa y detallada del proceso en contra:** durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho a ser informada sin demora, en un idioma que comprende y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella⁴⁰.
- ❖ **Derecho a contar con un intérprete:** ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, en caso de hablar un idioma distinto al del mecanismo judicial o extrajudicial al que se encuentra sujeto la persona⁴¹.
- ❖ **Presentación de testigos y peritos:** bajo condiciones de seguridad, permitir presentar testigos presentes en el proceso y de obtener la comparecencia en la misma calidad, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos⁴².

³⁷ ONU. Comité de Naciones Unidas. Observación General 32. *Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. CCPR/C/GC/32 23 de agosto de 2007.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Véase: Artículo 29 constitucional, Corte Constitucional: Sentencia C-792/14 Sentencia C-341/14, Sentencia C-143/15 y artículo 8.1 y 8.2 literales a), b), c) y d) e), f), g), h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁰ Véase: Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Corte Constitucional y Sentencia C-303/13.

⁴¹ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-496/15.

⁴² Véase: Artículo 29 de la Constitución Política y artículo 8 f) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- ❖ **Derecho a recurrir el fallo:** toda persona tiene derecho a recurrir el fallo o la decisión ante una instancia superior⁴³.
- ❖ **Derecho al plazo razonable:** Toda persona tiene derecho a que las decisiones en el marco de un proceso en el que está vinculado, se adopten en un término razonable sin dilaciones injustificadas⁴⁴. Para establecer la razonabilidad del plazo se han establecido tres criterios: i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, y iii) la conducta de las autoridades nacionales⁴⁵.
- ❖ **Tiempos procesales:** El principio de celeridad procesal representa, para el usuario, la eficiencia en el servicio de justicia, debido a que pretende obtener de la administración de justicia una pronta resolución a su problema judicial. En este sentido, los tiempos procesales se refieren al tiempo empleado en la resolución de problemas judiciales en las distintas especialidades y niveles de competencia, atendiendo el régimen bajo el cual cursan los procesos, según sea sistema escrito o sistema oral⁴⁶.

De la revisión del marco nacional e internacional se puede concluir que de la dimensión del debido proceso se desprende un amplio y variado número de garantías que deben ser respetadas por el Estado frente a las personas que son sujetas a procesos de carácter judicial como extrajudicial. En ese sentido, la vulneración a cualquiera de estas garantías genera una violación al derecho al debido proceso. Es importante resaltar que, en el marco de la interdependencia entre dimensiones, algunas de estas garantías son aplicables también a favor de quienes buscan acceder al sistema de administración de justicia para el restablecimiento de un derecho. Ejemplo de ello es el derecho a ser oído en un tiempo razonable, la independencia e imparcialidad del juez, el principio de publicidad, el derecho a un intérprete, entre otros.

1.5.2. Acceso a la justicia

La dimensión del acceso a la justicia como se señaló anteriormente es la prerrogativa que tiene toda persona de activar la administración de justicia en búsqueda del restablecimiento de un derecho ya sea civil, político, económico, social o cultural. Dicha dimensión ha sido entendida por la Corte Constitucional como:

La posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder **acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.** Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas,

⁴³ Véase: Corte Constitucional. Sentencia T-388/15 y artículo 8 h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁴ Véase: Artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y Corte Constitucional. Sentencia T-647/13 del 16 de septiembre de 2013. Expediente: T - 3862748

⁴⁵ Cfr. Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120 y Corte Constitucional. Sentencia C-496/15 de 5 de agosto de 2015. Expediente: D-10451

⁴⁶ Corporación Excelencia en la Justicia, Resultados del estudio de tiempos procesales, abril de 2016. Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbfo

como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo⁴⁷.

Bajo dicha definición, el contenido del acceso a la justicia parte de las obligaciones de respetar, proteger y realizar derechos humanos⁴⁸:

- ❖ **Respetar:** implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género o la nacionalidad, entre otros.
- ❖ **Proteger:** consiste en adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho.
- ❖ **Realizar:** abarca el deber del Estado de facilitar el derecho a la administración de justicia, conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

Con base en dichas obligaciones, el contenido del acceso a la justicia implica en primera medida, la existencia de mecanismos adecuados, es decir que sean **idóneos para resolver la situación jurídica infringida**. En ese sentido, la CIDH ha señalado que en materia de recursos judiciales se desprenden diversas obligaciones⁴⁹:

- ❖ Crear un recurso sencillo, rápido y adecuado para resolver la situación jurídica infringida.
- ❖ Permitir a la persona a la que se le vulneró el derecho que tenga la posibilidad de interponerlo.
- ❖ Asegurar que el recurso será considerado.
- ❖ Permitir que el recurso pueda dirigirse contra actos cometidos por autoridades públicas, así como contra actos cometidos por sujetos privados.

Es relevante destacar que dichas características aplican a su vez **mecanismos alternos de solución de controversias (MASC)**: como la conciliación, al arbitraje, la amigable composición y la conciliación en equidad, centros de convivencia y casas de justicia, los cuales son reconocidos por la legislación nacional dentro de la administración de justicia⁵⁰.

En segundo lugar, la dimensión del acceso a la justicia se vincula con una serie de características propias sustentadas en los **artículos 228 y 229 de la Constitución Política**, la normativa nacional y

⁴⁷ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-283/13.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Véase: CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4 7 septiembre 2007. Párr. 241.

⁵⁰ Véase: Decreto 1818 de 1998. Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

los estándares internacionales en la materia⁵¹. Ello implica contar con una administración de justicia que cuente con las siguientes características:

- ❖ **Fortalezca el conocimiento de los titulares sobre el contenido del derecho a la justicia y los mecanismos de administración de justicia.** Lo anterior supone que todas las personas en territorio nacional conozcan los mecanismos tanto de carácter judicial como extrajudicial con los que pueden acceder a la administración de justicia para restablecer los derechos que consideran han sido vulnerados.
- ❖ **Garantice la celeridad, confianza, seguridad, independencia y sostenibilidad en el acceso e impartición de justicia por parte del Estado.** Frente a la **celeridad**, ésta se enmarca en el derecho de las personas de acceder a la justicia sin dilaciones injustificadas. Lo anterior implica que el derecho al acceso a la administración de justicia debe garantizarse dentro de los plazos fijados en la ley. Es decir, el acceso e impartición de justicia se enmarca en una razonable dimensión temporal del procedimiento necesario para resolver y ejecutar lo resuelto, razonabilidad establecida por el legislador en las normas que regulan los plazos para el desarrollo de los diferentes procesos y la adopción de las decisiones dentro de los mismos⁵².

En cuanto a la **confiabilidad** en la administración de justicia, ésta se basa en “la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme”⁵³. Respecto a la **seguridad en el acceso**, resulta necesario que en contextos de conflicto y ante la persistencia de grupos al margen de la ley, se adopten las medidas correspondientes a garantizar que el acceso a la justicia no signifique un riesgo para las personas que buscan restablecer derechos, los terceros que intervienen en el proceso y los operadores de justicia⁵⁴.

En relación a la **independencia en la administración de justicia**, supone que los operadores judiciales sean autónomos, pues sólo así los casos puestos a su conocimiento pueden ser resueltos de manera imparcial, aplicando a ellos los mandatos abstractamente definidos por el legislador, de tal forma que verdaderamente se cumpla la esencia de la misión constitucional de administrar justicia⁵⁵. Por último, frente a la **sostenibilidad** del sistema de administración de justicia implica que el Estado garantice y ejecute las partidas presupuestales suficientes para contar con la infraestructura y recursos suficientes para materializar el acceso a la impartición de justicia a todas las personas dentro del territorio nacional.

⁵¹ Véase: Artículos 228 y 229 constitucionales, Ley 270 de 1996 los principios que informan la administración de justicia; Corte Constitucional Sentencia T-238/11 y Sentencia C-368/11; Comité ONU. Observación General 13, Administración de Justicia (artículo 14) y Observación General 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y, CIDH. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4, 7 septiembre 2007.

⁵² Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-030/05.

⁵³ Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-446/13.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Corte Constitucional colombiana. Auto 098 de 2013.

⁵⁵ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-238/11.

- ❖ **Facilite el acceso eficiente y transparente de la información de la rama judicial.** Dicha característica tiene relación directa con el derecho al acceso a la información constitucional, el cual se rige por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia. Estos principios llevan aparejada la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado⁵⁶.

De la conceptualización y características de la dimensión de acceso a la justicia se evidencia que su garantía está estrechamente relacionada con las capacidades del Estado y sus instituciones en materia de presupuesto, infraestructura y capacitación, lo cual implica la puesta en marcha de recursos tanto a nivel nacional como a nivel territorial para el goce efectivo de la misma. El incumplimiento de cualquiera de estas características en el acceso e impartición de justicia genera una obstaculización al goce efectivo de dicho derecho.

De igual forma, como se señaló anteriormente, en el marco de la interdependencia que hay entre las dimensiones que componen el núcleo esencial del derecho a la justicia, el acceso del mismo está estrechamente relacionado con el cumplimiento de las garantías del debido proceso sin discriminación alguna, toda vez que como ha señalado la Corte Constitucional, el acceso a la justicia:

(...) tiene un **significado múltiple que comprende contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones**, que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, que las decisiones sean adoptadas con el **pleno respeto del debido proceso**, que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, que se prevean mecanismos para facilitar el acceso a la justicia por parte de los pobres, que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional⁵⁷.

1.5.3. Efectividad del derecho a la justicia

El derecho a la justicia no sólo se ve garantizado con el respeto al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Este derecho resulta plenamente protegido en la medida en que dicho acceso es efectivo a través de la emisión de decisiones y sentencias que en efecto restablezcan el derecho y reparen el daño causado. Para el caso colombiano observamos que dicha dimensión se enmarca en cuatro apartados: la existencia de mecanismos efectivos que permitan la resolución del conflicto entre titulares, la lucha contra la impunidad, el derecho a la reparación de las personas que acceden a la administración de justicia y la implementación de las decisiones y fallos.

En ese orden de ideas, en primera medida, el concepto de **efectividad** supone, como ha desarrollado la Corte Constitucional, que **“el acceso a la justicia no se circunscribe a la existencia de mecanismos nominales para poner en marcha la administración de justicia, sino que exige**

⁵⁶ Véase: artículo 74 de la Constitución Política y artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁷ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-222/13.

un esfuerzo institucional para restablecer el orden jurídico y garantizar la prevalencia del derecho sustancial”⁵⁸. Asimismo, ha establecido que:

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende no solo la posibilidad que se reconozca a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia ante las autoridades judiciales del Estado, sino, **también, la obligación correlativa de éstas, de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo.** Así, ha dicho la Corte que “[n]o existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena ‘garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, está adoptando, como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de **lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas**”⁵⁹.

En el mismo sentido, la Corte IDH ha señalado que la efectividad incluye, además de la existencia formal de los recursos, que éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Constitución o en las leyes. Es decir, para que tal recurso efectivo exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente **idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.** No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios⁶⁰.

De igual forma, la dimensión de efectividad tiene especial relevancia en el contexto colombiano debido a las consecuencias del conflicto armado que ha generado millones de víctimas a lo largo del territorio nacional. Bajo ese contexto, la activación de la administración de justicia implica **el deber de investigar y sancionar diligentemente los hechos que generaron graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH, de forma que no queden en la impunidad**⁶¹. Lo anterior tiene especial relevancia en escenarios de construcción de paz como en el que se encuentra Colombia, toda vez que la superación de la impunidad es un elemento indispensable para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos y permitir la construcción de Estado⁶².

⁵⁸ Véase: Corte Constitucional. Sentencia C-086/16.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-180/14.

⁶⁰ Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 136; y *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 142.

⁶¹ Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas. Véase: ONU. “*Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos, para la Lucha contra la Impunidad*”, elaborados en aplicación de la decisión 1996/119.

⁶² Véase: CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013.

La conceptualización de la **impunidad** resulta complicada ya que no hay consenso en la doctrina sobre su significado. De forma general se entiende como la falta de castigo. Si bien la impunidad se evidencia en diferentes jurisdicciones, la priorización sobre el concepto se ha evidenciado en el marco de la jurisdicción penal⁶³. Para Uprimny la impunidad es un concepto complejo en dos vías: **i) tiene distintos significados y dimensiones y ii) los factores que la ocasionan son múltiples y difíciles de identificar**⁶⁴.

Frente a los distintos significados y dimensiones, se observan varias formas de impunidad: civil, social, penal, y la **impunidad por violaciones de los derechos humanos**. Esta última dimensión de impunidad tiene una trascendencia nacional y connotaciones diversas. La Corte IDH la define como: “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de derechos humanos”, la cual implica responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones generales en la materia⁶⁵.

En cuanto a la variedad de factores y causas, la impunidad es generada por diferentes causas y la identificación de éstas es compleja. Se origina a partir de varios elementos que se relacionan entre sí de manera diversa frente a cada caso en particular. Los elementos se crean en el funcionamiento del sistema judicial o político, en las relaciones sociales o en las relaciones de poder en una comunidad en determinado momento. No siempre confluyen los mismos elementos en todos los casos, por ello hace difícil el análisis de las causas que generan la impunidad⁶⁶.

Entre las distintas dimensiones, la impunidad en violaciones a derechos humanos y DIH, es una prioridad en el **Subsistema de Justicia de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos**⁶⁷ el cual incluye como objetivo específico “fortalecer las capacidades de los operadores judiciales en la investigación y sanción de casos de violación a los derechos humanos e infracciones al DIH”. Para ello, el Subsistema abarca como línea de acción “la implementación de herramientas e instrumentos que permitan la **medición de la impunidad procesal para las instituciones con competencia en la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH** de acuerdo con los fundamentos de política criminal”. Para ello, se han priorizado diversos casos como: amenazas a defensores de derechos humanos; homicidios y masacres perpetradas por actores armados, con énfasis en homicidio en persona protegida; desaparición forzada; desplazamiento forzado; tortura; trata de personas; corrupción, entre otras.

La efectividad en el derecho a la justicia encuentra relación también con el **derecho a la reparación** de las personas que han visto vulnerado un derecho, ya sea civil y político o económico social y cultural. **La integralidad de la reparación comporta la adopción de todas las medidas necesarias**

⁶³ Uprimny, Rodríguez, García Villegas y Guzmán. *Impunidad. Debate metodológico sobre el concepto*, en Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia. Mauricio García Villegas María Adelaida Ceballos Bedoya (editores). Colección Dejusticia. Primer Edición, Bogotá DC. Noviembre, 2016. Pág. 543 y ss.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Cfr. Ibidem*. Véase también: Corte IDH. *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341 y *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 28.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Estrategia Nacional de Derecho Humanos 2014-2034*. Diciembre 2015, pág. 114 y ss.

tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y a devolver a la persona al estado en que se encontraba antes de la vulneración a la esfera de sus derechos⁶⁸. Lo anterior abarca las reparaciones derivadas de decisiones emitidas por mecanismos de carácter judicial y extrajudicial. Asimismo, comprende las medidas de reparación ordenadas por órganos internacionales y regionales de protección, de organismos jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales de los cuales el Estado colombiano ha reconocido la competencia.

Finalmente, dentro de la dimensión de efectividad, la **implementación de las decisiones y fallos** guarda relación con la **materialización del derecho a la justicia**. Al respecto, la jurisprudencia nacional ha señalado que:

El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que “se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela, **“bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”**⁶⁹.

Respecto a lo anterior, ante la coyuntura nacional actual, la capacidad de monitoreo del Estado frente a la producción y cumplimiento de decisiones y fallos juega un papel fundamental para elevar la percepción de las personas frente a la efectividad de la administración de justicia en el país y la medición del goce efectivo de derecho a la justicia en el actual escenario de postconflicto. Lo anterior se puede observar a nivel nacional desde el monitoreo de cumplimiento de las órdenes de Altas Cortes y a nivel internacional a partir del cumplimiento de recomendaciones y órdenes de reparación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1.6. [Acceso a la justicia en condiciones de igualdad](#)

El derecho al acceso a la justicia debe ser garantizado en condiciones de igualdad, por tanto, dicho principio se presenta como eje transversal en las tres dimensiones del derecho. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) el artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 constitucional que consagra el derecho de igualdad, de tal manera que **el derecho a acceder igualitariamente ante la justicia implica no sólo el derecho a idéntico tratamiento por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares sino también “la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales”, pues conforme al citado mandato superior el anotado principio significa igualdad no sólo en los textos**

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-130 de 2016.

⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencias T-553 de 1995, T-406, T-1051 de 2002, T-096 de 2008 y C-367 de 2014.

jurídicos sino también en la aplicación de dichos textos. En consecuencia, ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario⁷⁰.

La conceptualización del principio de igualdad y no discriminación se ha definido de manera general en la Constitución⁷¹, en donde se establece que **ante la ley no hay diferenciación entre las personas y por eso tendrán el mismo trato y protección por parte de las autoridades.** En ese sentido, el Estado se encuentra en el deber de garantizar la democratización de la administración de justicia para todas las personas que se encuentran en territorio nacional. A nivel internacional, el principio de igualdad y no discriminación se presenta como el andamiaje que sustenta el discurso de los derechos y es considerado uno de los pilares fundamentales del derecho a la justicia. Como ha reiterado la Corte IDH dicho principio resulta:

(...) inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad⁷².

Asimismo, la Corte IDH ha establecido que éste tiene carácter de *jus cogens*, por lo que no admite acuerdo en contrario ni ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental puede ser admitido⁷³. A nivel nacional, la Corte Constitucional colombiana ha interpretado este principio señalando que:

[n]o se limita al entendimiento de la igualdad desde un punto de vista de equiparación matemática o formal que exigiría absoluta homogeneidad, sino que debe verse desde una perspectiva material que establezca tratos iguales entre iguales, tratos diferentes entre supuesto disímiles e incluso, medidas distintas en beneficio de grupos que, aunque desde una perspectiva son iguales desde otra requieren mejor tratamiento por parte del Estado⁷⁴.

Bajo dichos criterios el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la igualdad al momento de garantizar los derechos de todas las personas y de brindar las condiciones necesarias para aquellos que se encuentran en una situación de desventaja. Al respecto, a nivel internacional se han

⁷⁰ Véase: Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-027/02.

⁷¹ "Constitución Política de Colombia. Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

⁷² Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párr. 100.

⁷³ Cfr. *Ibidem*. Párr. 101.

⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-862 de 2008.

identificado situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. Para dichos casos la CIDH ha hecho énfasis en la obligación estatal de **proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios para poder garantizar el acceso a instancias judiciales de protección y a la información adecuada sobre los derechos y recursos que poseen, a los sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad**⁷⁵.

En el mismo sentido, la Corte IDH ha establecido que cuando hay una desigualdad real entre las partes de un proceso, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas que permitan “aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses” para acceder al derecho a la justicia⁷⁶. Frente a lo anterior, la CIDH ha resaltado que en aquellos casos en los que exista esta desigualdad se pueden contar con garantías adicionales para asegurar un juicio justo⁷⁷. Lo anterior incluye “advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación”⁷⁸.

En el mismo sentido, tanto la CIDH como la ONU coinciden en que las personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema generalmente enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia, así como a los medios que le permitan la gestión efectiva para denunciar y exigir el cumplimiento de sus derechos. Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses. En ese sentido, el acceso a la justicia es fundamental para hacer frente a las principales causas de la pobreza, la exclusión y la situación de vulnerabilidad. Se hace necesario facilitar un recurso sencillo, rápido, efectivo y económico en sede administrativa y judicial, de manera que se garantice la efectividad de los programas y prestaciones de los derechos sociales a las personas que viven en situación de pobreza⁷⁹.

1.7. El derecho a la justicia de víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH

Como se estableció al inicio del marco conceptual, la garantía del derecho a la justicia de las víctimas es una prioridad para la CPDDHH en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz, especialmente con respecto a los mecanismos de justicia transicional y la Jurisdicción Especial para la Paz. Lo anterior tiene sustento en el impacto que el conflicto armado tuvo en la población colombiana al generar más de ocho millones de víctimas a lo largo del territorio nacional. En ese sentido, las tres dimensiones del derecho a la justicia antes señaladas, requieren ser aplicadas de forma diferencial frente a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos en aras de garantizar el derecho a la justicia. Por lo tanto, se han generado una serie de reglas por la Corte

⁷⁵ Cfr. CIDH, El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.129.

⁷⁶ Cfr. CIDH, El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.129, 7 septiembre 2007.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ CIDH. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 7 septiembre 2017, párr. 510 y ss., y, ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/67/278, 9 de agosto de 2012, párr. 5.

Constitucional y los órganos internacionales de protección a favor de las víctimas que acceden a la administración de justicia⁸⁰:

- ❖ Establecer mecanismos de acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia.
- ❖ Garantizar la seguridad de víctimas, testigos, peritos, operadores de justicia y terceros involucrados en los procesos judiciales.
- ❖ Investigar, procesar y sancionar judicialmente a los responsables de graves violaciones de derechos humanos.
- ❖ Garantizar la legitimidad de la víctima y de la sociedad, en casos de graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH para hacerse parte civil dentro de los procesos penales.
- ❖ Permitir la participación de las víctimas dentro del proceso penal.
- ❖ Respetar las garantías del debido proceso.
- ❖ Establecer plazos razonables para los procesos judiciales.
- ❖ Iniciar *ex officio* las investigaciones en casos de graves violaciones contra los derechos humanos.
- ❖ Velar porque los mecanismos judiciales internos no conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad.
- ❖ Establecer limitantes frente a figuras como la de *non bis in idem* y la prescriptibilidad de la acción penal y de las penas.
- ❖ Determinar límites frente a figuras de exclusión de responsabilidad penal o de disminución de las penas en procesos de transición.
- ❖ La reparación integral de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIDH.

En las reglas antes señaladas, se evidencia **la interacción de las tres dimensiones del derecho para la garantía del derecho de las víctimas del conflicto armado. En ese sentido, la lucha contra la impunidad frente a los hechos generadores de las vulneraciones y la reparación de los daños causados, debe estar enmarcada en una institucionalidad respetuosa del debido proceso, estructuralmente organizada y capaz de implementar las decisiones derivadas de los procesos tanto ordinarios como de carácter transicional.** Bajo dichos criterios se puede concluir que, en el contexto de postconflicto que atraviesa Colombia y ante la cantidad de víctimas que ha dejado el conflicto armado interno, las víctimas deben ser una prioridad en la medición de goce efectivo alrededor del territorio nacional.

Como se observó en el desarrollo del presente núcleo esencial, la conceptualización del derecho a la justicia incluye tres dimensiones que interactúan y se complementan para garantizar el derecho

⁸⁰ Véase: Ley 1448 de 2011, Corte Constitucional Sentencia C-771/11, Corte IDH. Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, ONU. *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 y CIDH. "Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia" (2013).

a la justicia en Colombia. En la siguiente figura se refleja el contenido del marco conceptual construido para la creación de atributos e indicadores que permitan la medición del goce efectivo del derecho.

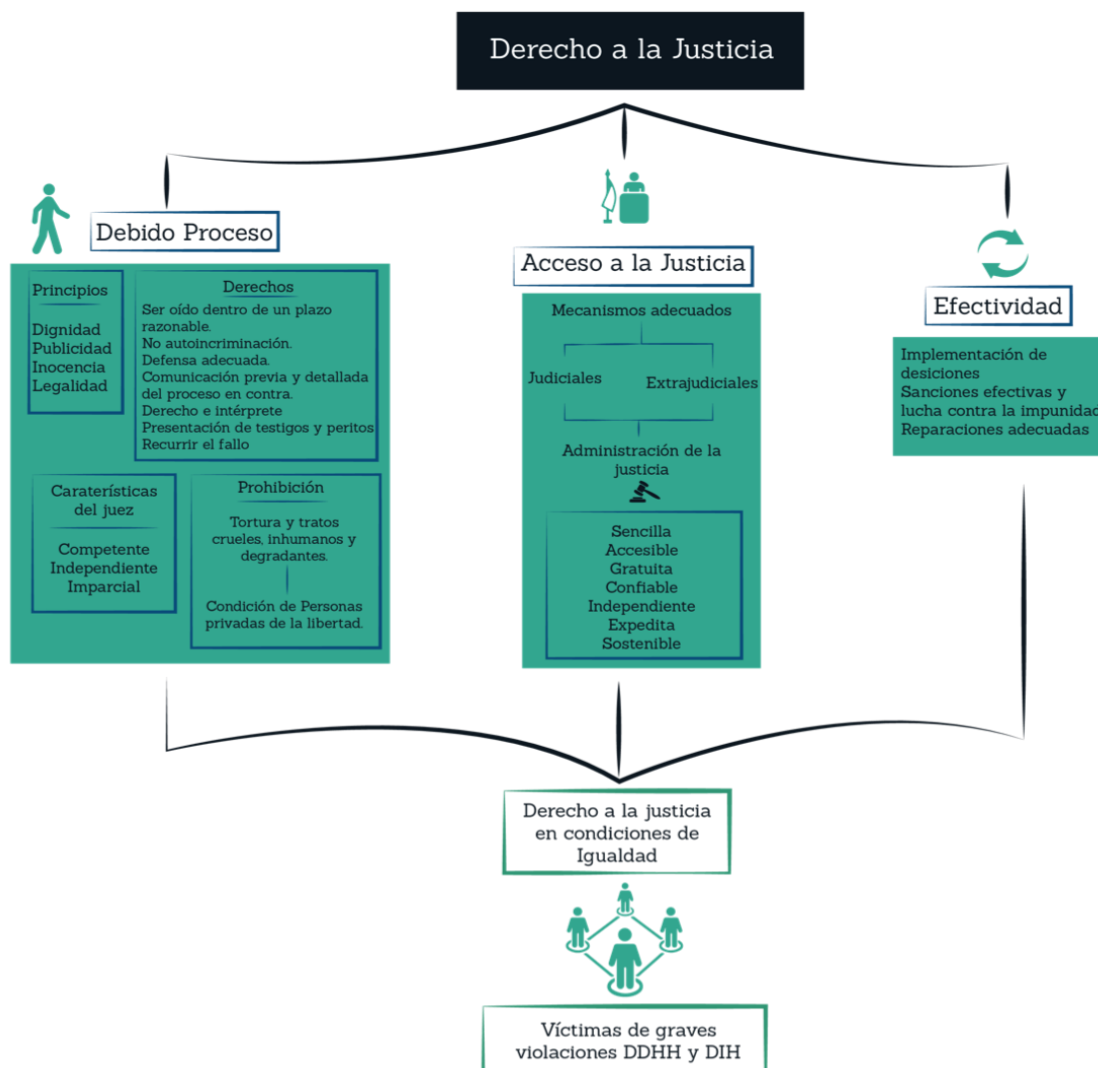


Figura 4. Núcleo esencial del derecho a la justicia.
Elaboración propia.

1.8. Atributos del derecho a la justicia

La conceptualización del núcleo esencial del derecho a la justicia desarrollado anteriormente, permite visibilizar la amplitud y complejidad del contenido del derecho y el desafío de abarcar dentro de atributos e indicadores la totalidad del marco conceptual. En ese sentido, el proceso de construcción de atributos buscó incluir aquellos conceptos que pudieran ser medidos de manera objetiva frente al goce efectivo del derecho a la justicia y que por lo tanto permitieran la construcción de una batería de indicadores que sea representativa frente al marco conceptual. Para

mayor claridad sobre los atributos propuestos, a continuación, se aterriza el alcance de la incorporación del núcleo esencial en dicho proceso.

En primera medida, es relevante aclarar que la construcción del marco conceptual del derecho a la justicia a través de dimensiones permitió dar un orden lógico al núcleo, dividiendo en primer lugar, aquellos derechos, principios, y prohibiciones cuando el titular del derecho es sometido a algún tipo de proceso judicial o extrajudicial (**debido proceso**) y en segundo lugar, aquellas características que debe contemplar el sistema de administración de justicia para cualquier persona que busca restablecer un derecho (**acceso a la justicia**). Finalmente, se consideró incluir la (**efectividad**) de dicho sistema en una dimensión distinta que permitiera generar una lectura más clara frente al nivel de cumplimiento de las decisiones y las órdenes de reparación.

Como se desprende del núcleo esencial, las tres dimensiones del derecho a la justicia son interdependientes, por tanto, comparten conceptos. Al momento de construir los atributos, evidenciamos que existen factores de riesgo que son transversales a las tres dimensiones del derecho y de igual forma, hay capacidades del Estado que se ubican en más de una dimensión. En ese sentido, el contenido de los atributos de los factores de riesgo y las capacidades transversales, incluyen conceptos de las tres dimensiones que abarca el derecho a la justicia (*Véase figura 5*).

Es importante aclarar que, frente al **enfoque diferencial del derecho a la justicia**, conforme a lo acordado con la CMPDDHH, se decidió no incluir dentro del marco conceptual las acciones afirmativas frente a la garantía de dicho derecho frente a grupos en situación de vulnerabilidad. No obstante, se decidió construir atributos que permitieran incorporar los principales estándares nacionales e internacionales relacionados con las condiciones de igualdad que deben prevalecer en la garantía del debido proceso, el acceso a la justicia y en la efectividad del derecho, específicamente tomando en consideración a las personas que viven en situación de pobreza y las dificultades económicas y geográficas que condicionan el goce efectivo del derecho.

Igualmente, respecto al apartado del **derecho a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario** se decidió hacer especial énfasis en los atributos de vulneraciones y capacidades del Estado, incluyendo el concepto de reparación como un elemento fundamental para medir la efectividad del derecho a la justicia de las víctimas del conflicto armado. Es importante resaltar que, por los tiempos de implementación del Acuerdo de Paz, específicamente del punto cinco, solo se incluyeron en los atributos los mecanismos de justicia ordinaria para las víctimas. Por tanto, no hacen parte de los atributos los mecanismos de justicia transicional previstos en dicho acuerdo.

A continuación se desarrolla el contenido de los atributos del derecho a la justicia con base en el *Marco de Referencia* expuesto en la metodología del presente documento de i) vulneraciones, ii) factores de riesgo y iii) capacidades en los cuales se evidencian los conceptos propios de cada dimensión y los atributos trasversales a dos o más dimensiones.

1.8.1. Vulneraciones

Debido proceso

- ❖ Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en contra de personas privadas de la libertad

Respecto a las personas privadas de la libertad, el Estado se encuentra en una posición de garante para preservar la dignidad e integridad de las personas que han sido detenidas por cometer un delito y aquellas que al obtener una condena se encuentran en los centros penitenciarios. Lo anterior conlleva a la prohibición expresa de cometer actos de tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes tanto en la detención de personas como de las condiciones dentro de los centros penitenciarios. En ese sentido, el presente atributo tiene como objetivo medir la vulneración a dicha prohibición frente a actos de tortura, es decir la intención de cometer daños físicos y psíquicos con el fin de obtener información, del uso excesivo de la fuerza durante la detención y de tratos crueles inhumanos y degradantes dentro de los centros penitenciarios, haciendo especial énfasis en lo prohibición de hacinamiento⁸¹.

- Número de denuncias por torturas y tratos crueles e inhumanos de personas privadas de la libertad.
- Tasa de Hacinamiento en centros penitenciarios del INPEC.
- Número de Sanciones al personal de Policía por uso excesivo de la fuerza y lesiones personales.
- Número de agresiones dentro de los centros penitenciarios causadas por agentes del orden público a las personas privadas de la libertad.
- Número de tutelas interpuestas por haber obtenido confesiones bajo tortura.

Vulneración transversal al debido proceso y al acceso a la justicia

- ❖ Violaciones al debido proceso y el acceso a la justicia

La administración de justicia debe cumplir con una serie de características para garantizar la resolución de conflictos a favor de las personas que buscan restablecer derechos a través de mecanismos judiciales y extrajudiciales, dichas características implican contar con una administración sencilla, confiable, segura, sostenible y expedita. Igualmente, el núcleo esencial de la dimensión del debido proceso implica el respeto de una serie de principios, derechos y características de los operadores de justicia a favor de toda persona que es sujeta a un proceso⁸². Así las cosas, este atributo tiene como propósito medir las vulneraciones derivadas del

⁸¹ Debido a la especial trascendencia que tiene el atributo por su relación con el principio de dignidad humana y a la prohibición expresa contenida en los tratados internacionales es abordado de forma independiente.

⁸² Las garantías del debido proceso son: Derecho a ser oído dentro de un plazo razonable; tribunal competente, independiente, imparcial y previamente establecido; principio de dignidad humana; presunción de inocencia; principio de legalidad; principio de publicidad; derecho a la no autoincriminación; derecho a una defensa adecuada; derecho a un intérprete; derecho a una comunicación previa y detallada de la acusación; derecho a presentar testigos y peritos; derecho a recurrir el fallo; prohibición de obtener confesiones bajo coacción; prohibición de ser juzgado por el mismo delito dos veces.

incumplimiento de las características propias de la garantía del debido proceso y del acceso a la justicia, como dimensiones que dialogan entre sí en razón de la impartición de justicia.

- Porcentaje de tutelas interpuestas por incumplimiento del debido proceso.
- Porcentaje de casos que no tuvieron asistencia legal.
- Porcentaje de casos que buscaron un acuerdo directo o se retiraron por inexistencia de autoridad.

Efectividad

❖ Impunidad

Dentro de la administración de justicia, la impunidad impacta negativamente el cumplimiento por parte del Estado colombiano en sus obligaciones de investigación y sanción y, por ende, en la efectividad del derecho a la justicia de las víctimas. En ese sentido, este atributo busca identificar el grado de impunidad tanto social como procesal que se presenta en casos de violaciones a derechos humanos y DIH tales como en los delitos correspondientes a genocidio; homicidio; lesiones personales; actos de racismo o discriminación, hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional, étnico o cultural; desaparición forzada; secuestro; privación ilegal de la libertad; tortura; desplazamiento forzado; trata de personas; acceso carnal violento; acto sexual violento; violencia intrafamiliar; terrorismo y amenazas.

- Número de peticiones a la CIDH admitidas.
- Índice de impunidad en la fase de juzgamiento para casos de graves violaciones a los derechos humanos.
- Índice de impunidad en la fase de investigación para casos de graves violaciones a los derechos humanos.
- Índice de impunidad en la fase de indagación para casos de graves violaciones a los derechos humanos.
- Índice de impunidad en la sanción para casos de graves violaciones a los derechos Humanos.
- Índice de impunidad global para casos de graves violaciones a los derechos humanos.
- Porcentaje de casos que se reportaron como no solucionados.
- Percepción de impunidad.

❖ Incumplimiento de las órdenes de reparación por violaciones a derechos humanos

El derecho a la reparación del daño hace parte de la dimensión de efectividad de la administración de justicia ya que es a través de éste que pueden adoptarse las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la persona al estado en que se encontraba antes de la vulneración a la esfera de sus derechos. Bajo dicha definición, este atributo tiene como propósito visibilizar aquellos casos donde a pesar de tener un fallo o decisión a su favor, las víctimas no han visto garantizado el derecho a la reparación integral.

- Número de sentencias, informes de fondo y soluciones amistosas que tienen más de 10 años sin cumplir y sin avance en más de 50% de su cumplimiento.
- Saldo relativo entre el monto de lo adeudado en sentencias y lo pagado al final de cada año.

1.8.2. Factores de riesgo

Acceso a la justicia

❖ Ausencia de condiciones de seguridad para garantizar el derecho a la justicia

El acceso a la justicia puede verse obstruido si no se garantiza la seguridad de las personas que intervienen en un proceso judicial, las cuales incluyen abogados, jueces, testigos y peritos. La falta de seguridad genera desincentivos insuperables para el goce efectivo del derecho a la justicia. En el contexto de postconflicto, ante la desmovilización de las FARC, grupos armados de distinta naturaleza pueden estar desarrollando estrategias de control del territorio y de la población. Lo anterior puede implicar que se generen amenazas e incluso violaciones a derechos humanos en contra de los titulares que buscan ejercer el derecho a la justicia en ciertas zonas del país para el restablecimiento de derechos frente a hechos cometidos por dichos grupos, así como en perjuicio de los distintos actores que intervienen en el proceso. Al respecto el presente atributo tiene como objetivo visibilizar la ausencia de condiciones de seguridad como un riesgo para el pleno acceso a la administración de justicia de las y los colombianos.

- Número de jueces y magistrados que reportaron alguna amenaza.
- Número de jueces y magistrados con asignación de riesgo extraordinario o extremo.
- Tasa de homicidios.
- Tasa de secuestro.
- Tasa de desplazamiento.
- Número de vulneraciones reportadas a personas de Justicia y Paz.
- Número de medidas de protección concedidas a favor de personal judicial e intervinientes en procesos judiciales.
- Número de medidas de protección concedidas a favor de víctimas y testigos.

❖ Desconocimiento de derechos

Cuando no hay una adecuada desconcentración de la justicia ni un enfoque territorial que permita que el sistema de justicia llegue efectivamente a todo el país se reduce el conocimiento sobre dicho derecho, así como de los mecanismos existentes para la solución de conflictos. En ese sentido, este atributo busca evidenciar cómo las personas, de las zonas rurales y no rurales, tienen dificultades para tener un adecuado conocimiento sobre su derecho a la justicia y sobre los mecanismos judiciales y extrajudiciales para el restablecimiento de derechos.

- Porcentaje de casos no resueltos porque entraron a una entidad no competente.

❖ Barreras de desplazamiento

Los tiempos de desplazamiento y las largas distancias que se deben atravesar para acceder a la oferta de servicios judiciales y extrajudiciales se constituyen como dificultades para las personas que requieren restablecer sus derechos o resolver sus conflictos. Por esto, el presente atributo

visibiliza cómo las barreras de accesibilidad geográfica constituyen un riesgo que condiciona el goce efectivo del derecho a la justicia.

- Tiempo promedio de desplazamiento al interior del departamento.
- Distancia lineal al principal mercado mayorista de alimentos.

❖ Falta de confiabilidad en el sistema judicial por parte de la ciudadanía

La falta de confiabilidad frente al sistema de administración e impartición de justicia es una consecuencia de la falta de certeza en cuanto a la operatividad del sistema. Lo anterior se evidencia en la incertidumbre de las y los ciudadanos por los tiempos de resolución, las fallas de producción y publicidad de las decisiones, los índices de impunidad, así como la falta de garantía del cumplimiento de las decisiones. Al respecto, el presente atributo tiene como propósito visibilizar la falta de confiabilidad como un riesgo y desincentivo para que las personas accedan a la justicia para resolver sus conflictos.

- Porcentaje de casos que no se tramitaron o se retiraron por desconfianza en las instituciones.
- Porcentaje de personas que confían en el poder judicial.

Factores de riesgo transversales al debido proceso y al acceso a la justicia

❖ Pobreza

Las personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema generalmente enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia y a mecanismos judiciales y extrajudiciales que le permitan la gestión efectiva para denunciar y exigir el cumplimiento de sus derechos. El presente atributo, evidencia cómo los altos niveles de discriminación y exclusión social que sufren ciertos grupos en situación de pobreza ponen en riesgo el cumplimiento de las garantías del debido proceso, el acceso a la justicia y, por ende, el disfrute efectivo de sus derechos.

- Incidencia de la pobreza monetaria.

Factores de riesgo transversales a las tres dimensiones del derecho a la justicia

❖ Corrupción dentro del poder judicial

La independencia e imparcialidad judicial como garantías del debido proceso y características del acceso a la justicia, deben analizarse desde una doble perspectiva: desde el ámbito institucional del poder judicial en su conjunto, frente a injerencias externas de poderes fácticos u otros poderes del Estado, y desde la perspectiva funcional, que se encarna en los jueces para resolver conflictos conforme a derecho y libres de toda presión, aliciente o injerencia indebida. En ese sentido, el presente atributo visibiliza cómo los actos de corrupción ponen en riesgo dichas características del poder judicial y sus miembros frente a la administración de justicia, la preservación de la ley, el cumplimiento de las tres dimensiones del derecho y la tutela efectiva de los derechos de las personas.

- Número de sanciones por delitos relacionados con la corrupción.

❖ Congestión y demoras judiciales

La congestión judicial se presenta cuando el aparato judicial establecido por la Constitución y la ley, no es capaz de responder oportunamente a las necesidades de las personas. Dicha congestión atiende causas endógenas y exógenas. Las endógenas tienen que ver con la existencia de demandas, contestaciones y sentencias innecesariamente extensas; el trámite excesivamente largo y dispendioso de la solicitud de pruebas; la multiplicidad de trámites que genera retardos en el funcionamiento; la falta de cultura de la conciliación entre jueces y abogados. Por su parte, entre las exógenas se pueden encontrar: el trámite de incidentes procesales que generan la suspensión del proceso; la falta de sanciones a los apoderados y testigos por ausencias; el abandono del proceso por parte de las partes⁸³. Este atributo tiene como propósito evidenciar cómo dicha congestión es un riesgo que impacta todo el aparato de justicia y, por ende, las garantías del debido proceso, las características que deben prevalecer en el acceso a la justicia y la efectividad en la resolución de los conflictos.

- Número de casos con vencimiento de términos.
- Porcentaje de procesos que se retiraron por percepción de demoras en el trámite.
- Tiempo promedio de duración de procesos en la primera instancia de la jurisdicción civil.
- Tiempo promedio de duración de procesos en la primera instancia de la jurisdicción penal.
- Número de procesos pendientes por trámite por despacho.
- Tasa de cobertura por juez.
- Tasa de demanda de justicia.

1.8.3. Capacidades

Debido proceso

❖ Condiciones dignas para las personas privadas de la libertad

La posición de garante del Estado requiere que el sistema penitenciario organice su funcionamiento de tal forma que pueda garantizar el derecho a la integridad personal de quienes se encuentran privados de la libertad. Para ello, el presente atributo busca identificar la implementación de medidas desde el Estado que hagan frente a la sobrepoblación carcelaria y prevengan el hacinamiento de personas en los centros de reclusión en el país.

- Incremento porcentual en el presupuesto en infraestructura del INPEC.
- Incremento porcentual en el presupuesto en programas para mejorar las condiciones de los reclusos en temas de educación y convivencia del INPEC.
- Variación porcentual en el índice de hacinamiento del INPEC.

❖ Capacitación en derechos humanos a la policía y personal penitenciario

⁸³ Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento. Bogotá.

Para garantizar que se respete el derecho a la integridad personal de quienes son detenidos o son privados de la libertad por la comisión de delitos, es necesario que el personal policial y penitenciario cuente con capacitación constante y protocolos de actuación frente al uso de la fuerza, la prohibición de tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, así como los estándares sobre condiciones dignas de detención. Para ello, este atributo tiene como objetivo incluir como capacidad del Estado la constante formación de los servidores públicos que intervienen tanto en detenciones como en el cuidado y vigilancia de las personas privadas de la libertad.

- Número de personas del INPEC con diplomado en derechos humanos.
- Porcentaje de funcionarios del INPEC que asistieron a actividades para fortalecimiento en derechos humanos.
- Número de personas de la policía sensibilizadas en temas relacionados con derechos humanos.

Acceso a la justicia

❖ Fortalecimiento en la promoción y disponibilidad de servicios de justicia

El goce efectivo del derecho a la justicia implica que el Estado garantice la existencia y disponibilidad de recursos de carácter tanto judicial como extrajudicial. Bajo dicha garantía, este atributo incluye como capacidad del Estado la adopción de medidas para la promoción de la regulación en la materia y el conocimiento ciudadano sobre los diversos medios alternos de solución de controversias a nivel territorial.

- Número de instituciones pertenecientes al Nodo de Servicios de Justicia.
- Número de funcionarios de entidades que ofrecen servicios por cada 10 mil habitantes.
- Porcentaje de entradas a casa de justicia provenientes de estratos 1, 2 y 3.
- Incidencia de las conciliaciones en derecho realizadas.
- Porcentaje de la población que reportó haber acudido a mecanismos alternativos de solución de conflictos.

❖ Acceso eficiente a la información de la rama judicial por parte de la ciudadanía

El derecho al acceso a la información juega un papel fundamental en la garantía del derecho a la justicia. En ese sentido, el presente atributo incluye dentro de las capacidades del Estado colombiano, el fortalecimiento de los mecanismos para asegurar que durante los procesos judiciales se garantice a las personas el acceso a los expedientes y se publique de forma didáctica y accesible la jurisprudencia. De igual forma dicha capacidad incluye la adopción de medidas que reflejen la transparencia en el actuar del sistema de impartición de justicia tanto a nivel territorial como a nivel nacional.

- Incremento porcentual en el presupuesto de inversión en sistemas informáticos y generación de conocimiento.
- Factor de acceso público a la información del índice de transparencia de las entidades relacionadas con la justicia.

Efectividad

❖ Respuesta estatal ante demandas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Cuando las personas no ven satisfecho su derecho a la justicia dentro del ordenamiento interno, cuentan la posibilidad de elevar su caso ante instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene facultad para emitir informes de fondo y soluciones amistosas en caso de que se acrediten violaciones a derechos humanos. De igual forma tiene competencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos al emitir sentencias que declaran responsabilidad internacional del Estado y órdenes de reparación en favor de las víctimas de violaciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese sentido, el presente atributo busca identificar la capacidad del Estado para cumplir las recomendaciones y las órdenes de reparación de dichas instancias internacionales en el ordenamiento interno.

- Incremento porcentual periódico del número de acuerdos con y sin homologación.
- Incremento absoluto periódico del número de soluciones amistosas aprobadas por la CIDH.
- Porcentaje de cumplimiento de sentencias, informes de fondo y soluciones amistosas pendientes.
- Índice de cumplimiento de sentencias, informes de fondo y soluciones amistosas pendientes ponderado por años de demora.

❖ Existencia de mecanismos de monitoreo para el cumplimiento de decisiones judiciales

Para garantizar la efectividad en el derecho a la justicia, el Estado debe implementar una política de monitoreo eficaz frente al cumplimiento de las decisiones que generan los mecanismos de administración de justicia, de forma que se materialice el derecho a la reparación y no se aumenten los índices de impunidad. Asimismo, se requiere establecer un diálogo permanente con las autoridades nacionales y territoriales encargadas de dar cumplimiento a los fallos y órdenes de reparación a favor de las personas que acceden a la administración de justicia para reestablecer un derecho. Por ello el presente atributo se enmarca en la capacidad del Estado para contar con mecanismos para monitorear dicho derecho⁸⁴.

Capacidad transversal a las dimensiones del debido proceso y el acceso a la justicia

❖ Capacitación y formación del personal administrativo y judicial en derechos humanos

Para garantizar que se respeten las garantías de las personas sujetas a proceso, resulta necesario generar dentro del poder judicial y los mecanismos alternos de solución de controversias, una política de formación y evaluación, tanto académica como ética, para garantizar el cumplimiento del núcleo esencial del derecho a la justicia. El presente atributo tiene como objetivo mostrar la capacidad del Estado al respecto en dos niveles: por un lado, en relación al personal administrativo que interactúa con las personas sujetas a proceso y aquellas que buscan restablecer derechos, y por el otro, de las y los jueces y sus equipos de trabajo.

⁸⁴ No existen métodos de medición para realizar seguimiento a este tema.

- Incremento porcentual en el presupuesto destinado a capacitación del talento humano en la rama judicial.

Capacidad transversal a las tres dimensiones del derecho a la justicia

❖ Asignación y ejecución de partidas presupuestales suficientes al Poder Judicial

La falta de un sistema accesible a nivel territorial impide la garantía del derecho a la justicia gratuita. El poder judicial requiere contar con presupuesto suficiente para generar recursos humanos y de infraestructura que permitan garantizar el debido proceso, el acceso a la justicia y la efectividad a nivel territorial en condiciones de igualdad. El objetivo de este atributo es identificar los recursos disponibles por parte del Estado para garantizar la cobertura del sistema de impartición de justicia y el cumplimiento de las tres dimensiones del núcleo esencial del derecho.

- Brecha relativa entre el presupuesto solicitado y el asignado.
- Crecimiento porcentual del presupuesto asignado.

1.9. Resultado de la alineación conceptual del derecho a la justicia

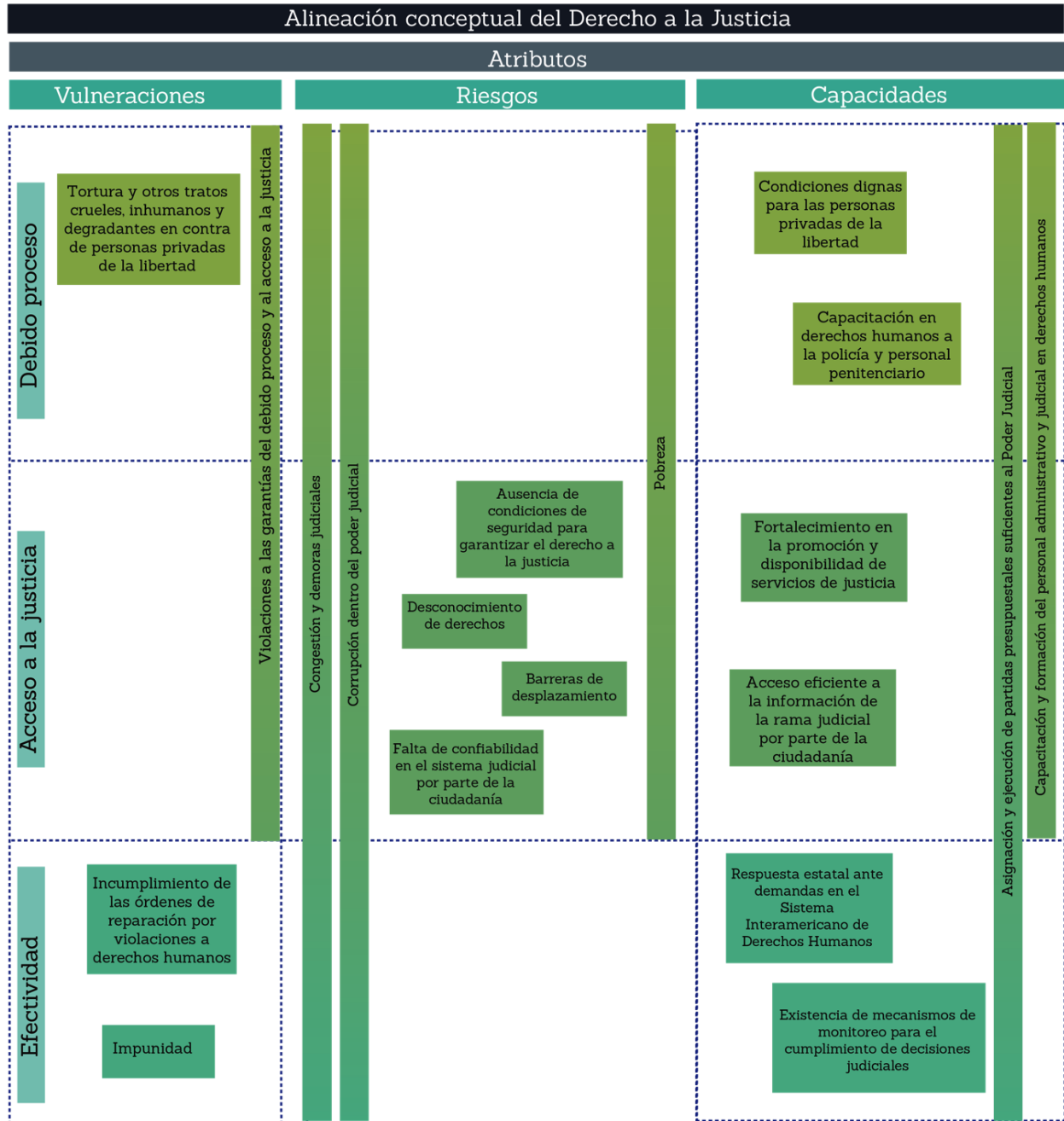


Figura 5. Alineación conceptual del derecho a la justicia. Elaboración propia.

1.10. Retos sobre el alcance del marco conceptual y elaboración de atributos

El alcance del derecho a la justicia en materia de conceptualización constituyó un reto importante en el aterrizaje del núcleo esencial debido a la variedad de titularidades, mecanismos y dimensiones que abarca el derecho. En ese sentido, a continuación, se identifican i) los límites y propuestas dentro del marco conceptual y ii) la priorización de conceptos en algunos atributos, atendiendo a las prioridades de la CPDDHH y el Programa Nacional de Derechos Humanos, específicamente el subsistema en materia de justicia.

Frente al marco conceptual:

- ❖ Sobre la ubicación de dimensiones del núcleo esencial construido, consideramos fundamental separar el concepto de efectividad, con el objetivo de evidenciar la importancia de generar datos que permitan identificar si las personas titulares del derecho han visto satisfecho su derecho a la justicia.
- ❖ Dentro del marco conceptual se buscó visibilizar la importancia del derecho a la justicia en sus tres dimensiones frente a víctimas de violaciones a derechos humanos, lo anterior atendiendo al contexto del conflicto armado y de las principales vulneraciones documentadas a nivel nacional.
- ❖ El derecho a la justicia en condiciones de igualdad se consideró un elemento fundamental a resaltar en el marco conceptual e incorporar en atributos e indicadores ya que este concepto permite entender cómo las condiciones socioeconómicas afectan el goce efectivo del derecho a la justicia.
- ❖ Se logró abarcar la mayoría de mecanismos de acceso a la justicia, no obstante, ante las barreras de acceso para la obtención de información se dejó por fuera la jurisdicción indígena y la jurisdicción militar. En ese sentido, es importante generar vías de acceso a dichas jurisdicciones para poder construir procesos de medición integral.
- ❖ Se dejaron por fuera los mecanismos de justicia transicional que prevé el punto 5 del Acuerdo de Paz. A mediano plazo, será fundamental incluir la información sobre dichos mecanismos en la medición del derecho a la justicia.

Respecto a la incorporación del marco conceptual a los atributos:

- ❖ Uno de los retos de la incorporación del marco conceptual fue abarcar en su generalidad la totalidad de las jurisdicciones que abarcan el derecho a la justicia. Sin embargo, ante las dificultades en la disponibilidad de información, en algunos atributos se priorizó la jurisdicción penal por la accesibilidad de la información. En ese sentido, resulta fundamental que las entidades competentes puedan alcanzar dicha accesibilidad en otras jurisdicciones.
- ❖ La dimensión del debido proceso incorpora una variedad de derechos, principios, competencias y prohibiciones, lo cual genera un reto importante en la generación de atributos e indicadores. Para ello, en primera medida, se hizo una clasificación de contenido entre garantías objetivamente medibles y garantías que por su subjetividad hacían imposible la medición. Con base en dicha clasificación se priorizó el contenido a incorporar en los atributos. Posteriormente, se diseñaron propuestas como la revisión de expedientes o la recolección de información dentro de la administración de justicia para abarcar varias de las garantías que debe ser satisfechas en favor de toda persona que está siendo sometida

a un proceso. No obstante, ante la imposibilidad material de generar dichas herramientas de recolección de información, se procedió a priorizar contenido que fuera de fácil acceso en las entidades involucradas. Dicho proceso evidenció los retos de los sistemas de información dentro del Poder Judicial y la necesidad de incorporar nuevas herramientas de información para obtener datos precisos del nivel de garantía de contenido del debido proceso legal.

- ❖ Frente a las vulneraciones y capacidades de la dimensión de efectividad, se incluyeron atributos de monitoreo y rendición de cuentas sobre el nivel de cumplimiento de las sentencias o decisiones y de las medidas de reparación. Si bien no se encontró información que permitiera generar indicadores, consideramos relevante mantener los atributos para evidenciar la necesidad de buscar mecanismos que permitan medir la efectividad del acceso a la justicia a nivel interno.

2. Derecho al Medio Ambiente

En el presente apartado se desarrollará el núcleo esencial del derecho al medio ambiente. Para lo que, en primera medida se establecen cuáles fueron las fuentes internacionales y nacionales que sirvieron de base para la construcción del mismo. En segundo lugar, se aterrizan estas fuentes en el contenido del derecho como tal, para delimitarlo y definirlo, tratando de responder algunos interrogantes que existen en la actualidad frente a este derecho como: ¿Existe el *derecho al medio ambiente*? ¿Cuáles son los elementos *constitutivos* del derecho? ¿Cómo se vincula con el enfoque de derechos humanos?

Posteriormente, dentro de la definición del derecho se incluye un apartado adicional sobre el derecho al medio ambiente bajo el enfoque de igualdad y no discriminación. Por último, se establecen los atributos derivados del ejercicio de conceptualización y el contenido de los mismos con base en el núcleo esencial del derecho.

2.1. Fuentes internacionales revisadas para la definición del núcleo esencial

Para la realización del marco conceptual del derecho al medio ambiente partimos de una revisión de las fuentes internacionales que conforman el marco de protección sobre el derecho y su desarrollo, de igual manera revisamos los pronunciamientos de los principales órganos y tribunales internacionales. En ese sentido, se hizo una revisión del contenido de las declaraciones de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), la Carta de la Tierra (1997) y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable (2002). Asimismo, se analizaron las obligaciones que se derivan para el Estado colombiano de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), del Protocolo de Kyoto (1997), del Convenio de Vienna para la Protección de la Capa de Ozono (1987), del Protocolo de Montreal (2015) y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015). Pese a no incluir definiciones expresas sobre el medio ambiente como un derecho independiente, estos instrumentos permitieron identificar los principales elementos para la protección al medio ambiente en el derecho internacional, tales como la importancia de los recursos naturales para el ser humano y el goce de derechos, el lugar que ocupan en los modelos de desarrollo y los compromisos de los Estados para su conservación y protección.

De igual manera, desde el campo específico del derecho internacional de los derechos humanos, se estudió la consagración del derecho humano al medio ambiente en instrumentos regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador. Se estudió igualmente el contenido de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre Derechos Humanos y Cambio Climático y la Resolución de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Asamblea General de la OEA. Estas fuentes reconocen la existencia del medio ambiente sano como un derecho independiente que debe ser protegido y judicializado y resaltan su importancia a nivel universal y regional.

Con relación al derecho humano al agua se revisaron los informes del Relator Especial Léo Heller, *El derecho humano al agua potable y al saneamiento* y *Los derechos humanos al agua potable y el saneamiento*, que ofrecen una aproximación a este derecho desde diferentes elementos como son la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad, la asequibilidad, aceptabilidad, intimidad y dignidad, como criterios para la interpretación y seguimiento de los DESC. Como se verá más adelante, el abordaje del derecho al medio ambiente propuesto en el presente documento contiene una medición del derecho al agua y al saneamiento desde esta perspectiva con algunas aclaraciones y ajustes.

Con relación a la jurisprudencia internacional se consultaron decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tarkin vs. Turquía, López Ostra vs. España y Tatar vs. Rumania), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Kawas Fernández vs. Honduras o Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua) y de la Comisión Africana de Derechos Humanos (Caso Ogoniland). En estas sentencias, usualmente mediante el análisis de la vulneración de otros derechos como la vida, la integridad personal o la salud, los tribunales definieron obligaciones específicas para los Estados, tales como la de adoptar acciones frente a la contaminación o la de adoptar medidas razonables para prevenir la contaminación y la degradación ecológica por la producción de petróleo.

Asimismo se revisó la reciente Opinión consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y derechos humanos⁸⁵ en donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que *los Estados deben abstenerse de (i) cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna, como lo son el agua y la alimentación adecuada entre otros, y (ii) contaminar ilícitamente el medio ambiente de forma que se afecte las condiciones que permiten la vida digna de las personas, por ejemplo, mediante el depósito de desechos de empresas estatales en formas que afecten la calidad o el acceso al agua potable y/o a fuentes de alimentación*⁸⁶. También existe una obligación de garantía que se traduce en que los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para la protección y preservación de los derechos a la vida y la integridad. La obligación de garantía, adicionalmente, implica la adopción por parte de los Estados de medidas positivas que le permitan a los particulares ejercer sus derechos, como por ejemplo medidas para que se difunda *"información sobre el uso y protección del agua y de las fuentes de alimentación*

⁸⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos. 15 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

⁸⁶ *Ibidem*

*adecuada*⁸⁷, garantizar que haya un mínimo esencial de agua y alimentación. Por último, la Corte establece que cuando un Estado no cuente con los recursos para cumplir con estas obligaciones tiene que demostrar que ha hecho un esfuerzo por usar de la mejor forma los recursos que tiene para lograr cumplir esas obligaciones mínimas.

También es importante resaltar el informe de John H. Knox, experto independiente que conceptuó sobre las obligaciones de derechos humanos para los Estados relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. En este informe se realiza un primer análisis comparado sobre el alcance de las obligaciones que se derivan para los Estados en cumplimiento de la garantía del derecho al medio ambiente. Es así como Knox propone la siguiente clasificación a propósito de estos deberes: a) obligaciones de procedimiento, dentro de las que se incluye la responsabilidad de evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente; la de facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales; la de dar acceso a recursos por los daños causados; b) obligaciones respecto de miembros de grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente mujeres, niños y niñas.

Por otro lado, con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por los países miembro de las Naciones Unidas en 2015 y que definen una agenda de desarrollo internacional a 2030, es importante destacar que el medio ambiente y los recursos naturales se incorporaron de manera transversal a los diecisiete objetivos. En todo caso, a continuación, se incluyen metas específicas que contribuyen a dimensionar su significado y alcance, así como las prioridades en la política internacional.

Metas específicas de los ODS que se relacionan con la garantía del derecho al medio ambiente	
ODS	Meta
ODS 1: Fin de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir pobreza y pobreza extrema. - Reducir exposición y vulnerabilidad de familias pobres a fenómenos extremos relacionados con el clima y las crisis ambientales.
ODS 3: Vida sana y promoción del bienestar	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de muertes por contaminación de agua y suelo.
ODS 4: Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Educación para el desarrollo sostenible.
ODS 6: Agua potable y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible. - Acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene. - Aumentar utilización eficiente de recursos hídricos y asegurar sostenibilidad en la extracción y abastecimiento de agua. - Mejorar calidad del agua: reducir contaminación.

⁸⁷ *Ibidem*

	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de aguas residuales sin tratar - Protección de ecosistemas de agua: bosques, montañas, humedales, acuíferos y lagos. - Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades en la gestión del agua.
ODS 7: Energías limpias	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a energías limpias. - Acciones para reducción de energías contaminantes. - Infraestructura resiliente a desastres.
ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> - Planes y programas para mitigación y reducción del cambio climático. - Programas de movilidad sostenible. - Reducir muertes de personas por desastres naturales, incluidos los relacionados con el agua. - Gestión de desechos municipales.
ODS 14: Vida marina	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentación de explotación pesquera. - Mejorar conservación y uso sostenible de océanos.
ODS 15: Vida y ecosistemas terrestres	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación, restablecimiento y usos sostenible de ecosistemas terrestres y de agua. - Protección de bosques, medidas para deforestación, recuperación de bosques - Proteger especies amenazadas y evitar extinción. - Medidas para combatir y prevenir el tráfico de especies.

Tabla 2. Metas específicas de los ODS que se relacionan con la garantía del derecho al medio ambiente
Elaboración propia.

Por último, a partir de diferentes instrumentos internacionales, consideramos importante recopilar algunos de los principios internacionales que dan responsabilidades medio ambientales a los Estados, en especial por la relevancia que asumen estos en la definición de los atributos de capacidades. Dentro de los que consideramos más pertinentes para el desarrollo del marco conceptual del derecho al medio ambiente encontramos los siguientes⁸⁸:

- ❖ **Principios de soberanía y responsabilidad:** Hace referencia a los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales y a la obligación que tienen de no causar daño al medio ambiente.
- ❖ **Principios de buena vecindad y de cooperación internacional:** Esto indica que los Estados no deben dañar el medio ambiente y tienen la obligación de prohibir actividades, dentro de

⁸⁸ Véase: Valverde Soto, M. Principios generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%2oArticle.pdf>.

su territorio, que sean contrarias a los derechos de otros estados y que podrían dañar a otros estados o a sus habitantes. Asimismo, hay una obligación correlacionada con este principio y es la de investigar, identificar y evitar daños ambientales.

- ❖ **Principios de acción preventiva:** El principio internacional de prevención implica que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños al medio ambiente de otros Estados. De este principio se deriva la obligación del Estado de eliminar las sustancias tóxicas en cantidades o en concentración que excedan la capacidad de degradación del medio ambiente y así no dañar a los ecosistemas. Ya que no solo incluye la tierra, el agua y la atmósfera, sino que también la protección cubre la flora y la fauna. A partir de este principio y de la obligación mencionada surgen diferentes deberes como el deber de regulación, deber de supervisar y fiscalizar.
- ❖ **Principio de precaución:** Según este principio cuando "*existe un peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se utilizará como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces en costos para evitar la degradación del medio ambiente*"⁸⁹. Este principio, sin embargo, se encuentra todavía en construcción y por lo tanto los requisitos no son claros ni unánimes.
- ❖ **Obligación de indemnizar por daños:** Esta obligación corresponde a la responsabilidad de los Estados de garantizar que las actividades que realizan dentro de su jurisdicción o dentro de su control, no generen un daño en el medio ambiente de otros estados o de áreas que se encuentren fuera de los límites de su jurisdicción nacional. Por consiguiente, cuando un Estado haya cometido una violación al derecho internacional debe suspender la práctica y restablecer la situación anterior, en caso de no ser posible esto último, debe pagar una indemnización. Este principio general de derecho internacional ha tenido un debate sobre la aplicabilidad para cumplir con las obligaciones medio ambientales por la falta de criterios existentes para su aplicación.
- ❖ **Principio de desarrollo sostenible:** Este principio ha sido entendido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente, en especial las necesidades esenciales de la población pobre del mundo, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Este principio tiene tres elementos que son: la equidad intergeneracional, el uso sostenible de los recursos naturales y la integración del medio ambiente y el desarrollo.

2.2. [Fuentes nacionales revisadas para la definición del núcleo esencial](#)

En el caso colombiano, los principales elementos que definen el significado y alcance del *derecho al medio ambiente* se encuentran en los artículos 79 y 80 de la Constitución, aun cuando la Corte Constitucional ha reconocido una diversidad de normas constitucionales que definen el marco normativo del derecho, bajo el concepto de *constitución ecológica*⁹⁰. En todo caso, una lectura de los artículos antes mencionados permite enunciar los siguientes elementos que contribuyen a dimensionar el significado y alcance del derecho:

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Sobre el concepto de Constitución Ecológica ver: Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-500 de 1994.

- ❖ Al igual que en los instrumentos internacionales, el derecho al medio ambiente está relacionado con la garantía de un entorno sano y de calidad (art. 79).
- ❖ Se reconoce la importancia de la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente sano (art. 79).
- ❖ Las acciones que debe realizar el Estado para su protección son, entre otras: proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación ambiental (art. 79).
- ❖ El Estado es el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80).
- ❖ Conforme con lo anterior, el Estado está en la obligación de controlar y de prevenir los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las correspondientes sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (art. 80).
- ❖ En la misma lógica de los instrumentos internacionales, el Estado colombiano deberá cooperar con las otras naciones para la protección de los ecosistemas localizados en zonas fronterizas (art. 80).

Estos aspectos mencionados anteriormente permiten concluir que efectivamente existe un reconocimiento del derecho en dos sentidos: por un lado, se encuentra el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano, entendido como el entorno de calidad que debe ser garantizado a todos los ciudadanos y el del derecho al medio ambiente como el deber de protección y conservación de los ecosistemas, de las áreas estratégicas de especial protección y de los recursos naturales. En la primera dimensión, el derecho está en conexidad con otros derechos como el derecho a la vida o a la salud, en tanto cualquier degradación del medio ambiente puede afectar negativamente el disfrute de estos derechos. Es posible afirmar que esta conceptualización se fundamenta en un enfoque antropocéntrico, en tanto los intereses de los seres humanos tienen prevalencia⁹¹. En la segunda dimensión, el del derecho al medio ambiente, se evidencia un enfoque biótico en el que los intereses humanos no deben preservarse frente a otros, sino que están en el mismo nivel que el resto de los seres vivos⁹².

La conceptualización del derecho en estas dos dimensiones ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en diversos fallos de tutela y de constitucionalidad. Es importante resaltar la sentencia T-622 de 2016 emitida por la Corte Constitucional, que reconoció que diferentes autoridades estatales omitieron su deber de controlar y hacer cesar la minería ilegal, lo que llevó a una vulneración de diferentes derechos fundamentales de la población de la región. Esta sentencia responde a la creciente actividad de minería ilegal en la cuenca del Río Atrato en el departamento del Chocó, que ha generado consecuencias nocivas e irreversibles para el medio ambiente y las comunidades étnicas que allí habitan. Tal vez el aporte más importante de esta sentencia es el dado por una de las órdenes que indica que se debe “reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como

⁹¹ Sobre los distintos enfoques en derecho ambiental véase: Daniel Bonilla y Colin Crawford en Hardin, Garret. *Derecho ambiental y justicia social*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2009.

⁹² *Ibidem*.

una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas”⁹³.

La Corte ha precisado adicionalmente que se trata de un *derecho colectivo*, dado que se enmarca en la idea de interés colectivo y que, por tanto, puede ser protegido mediante acciones populares y de grupo. Adicionalmente, ha señalado que la acción de tutela resulta procedente cuando haya conexidad con derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la salud o a la integridad física. De igual forma, ha sostenido que el *derecho al medio ambiente sano* tiene el carácter de servicio público, por tratarse del mejoramiento de la calidad de vida. Por otro lado, con relación al *derecho al medio ambiente* en específico, ha mencionado que a pesar de que la conservación y protección del medio ambiente es una responsabilidad y prioridad para el Estado, también supone obligaciones para los privados.

La lectura de la jurisprudencia más reciente de la Corte permite señalar que ha habido un desarrollo interesante con relación a la intervención que debe hacer el Estado colombiano en la **explotación razonable** de los recursos naturales, particularmente de las actividades de minería y de hidrocarburos. A propósito de estos fallos, la Corte se ha enfrentado a la tensión existente entre la libertad de empresa y la explotación sostenible de recursos naturales. Vale la pena destacar a propósito de estos últimos fallos, que el juez constitucional no sólo ha reiterado la obligación que tienen las entidades territoriales de proteger el medio ambiente mediante la regulación de los usos del suelo, así esto se traduzca en la prohibición de proyectos mineros, sino también en la importancia de garantizar la participación ciudadana en las decisiones relacionadas con el medio ambiente. Estos últimos desarrollos evidencian un nuevo enfoque o paradigma en la jurisprudencia constitucional que algunos estudios lo denominan como *justicia ambiental*, dado que la Corte ha hecho explícitas preguntas y preocupaciones relacionadas con quiénes son los beneficiados o los perjudicados con las cargas ambientales. Este enfoque no sólo cuestiona las desigualdades en la distribución de los costos ambientales, sino que enfatiza la relación que hay entre justicia social y medio ambiente. La Corte ha incorporado este enfoque o aproximación en sus fallos en razón de las más recientes controversias sobre la procedencia de la explotación minera en municipios con importante riqueza hídrica⁹⁴.

Por otro lado, la ENGDH ayuda a dar lineamientos sobre la forma en la que las empresas son actores del desarrollo del país y, por tanto, deben llevar a cabo acciones y estrategias para la conservación y protección del medio ambiente. Se entiende que, para un correcto desarrollo y una gestión responsable y diligente de las empresas, es indispensable el respeto de los derechos humanos, en donde el Estado juega un papel fundamental como órgano responsable de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en esta materia. Es importante resaltar adicionalmente que una de las temáticas que resalta la ENGDH relacionadas con los derechos humanos y las empresas es justamente el medio ambiente. Adicionalmente, se destacan las siguientes líneas de acción de la ENGDH que contribuyen a comprender la relación empresas-medio ambiente:

⁹³ Véase Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-622 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹⁴ Se destaca la siguiente jurisprudencia: sentencias Corte Constitucional C-123 de 2014, C-273 de 2016 y T-445 de 2016.

- ❖ Impulsar la cultura y educación en derechos humanos.
- ❖ Garantizar la efectiva participación de la sociedad civil en la defensa y promoción de los Derechos Humanos en actividades económicas.
- ❖ Desarrollar herramientas de orientación estatal al mundo de los negocios en materia de Derechos Humanos.
- ❖ Implementar la debida diligencia en Derechos Humanos para las actividades económicas.
- ❖ Impulsar procesos adecuados de información y rendición de cuentas por parte de las empresas.
- ❖ Desarrollar una agenda del empresariado enfocada en el desarrollo sostenible.
- ❖ Fortalecer mecanismos judiciales y administrativos por los daños causados al medio ambiente.
- ❖ Acompañar y fortalecer a la sociedad civil.
- ❖ Promover la coordinación institucional para la efectiva implementación de la política nacional de formalización de la minería, para mejorar las condiciones sociales y económicas de los mineros tradicionales de pequeña escala.

Fortalecer mecanismos de vigilancia y control de las empresas, específicamente de⁹⁵:

- ❖ Empresas que operen en zonas donde se identifiquen vulneraciones a los Derechos Humanos a causa de las operaciones.
- ❖ Empresas que produzcan bienes o servicios de primera necesidad.
- ❖ Empresas que generen un alto volumen de empleabilidad.
- ❖ Empresas que producen insumos químicos de manejo restringido y potencialmente peligrosos.
- ❖ Empresas que generan fuertes impactos sobre el medio ambiente: energía, petróleo, gas, carbón, oro, minerales y metales preciosos.
- ❖ Empresas que prestan servicios de seguridad privada en zonas rurales donde hay presencia de delincuencia organizada.
- ❖ Empresas que operan en zonas de alta biodiversidad o con presencia en zonas habitadas por grupos étnicos.

En lo que sigue del documento se precisará el contenido o núcleo esencial del derecho, tomando como referente el balance de los instrumentos internacionales y nacionales revisados y arriba identificados, así como de la definición propuesta por la Consejería a partir de la ENGDH.

2.3. Definición del derecho

Contrario a lo que sucede con otros derechos humanos, el *derecho al medio ambiente sano* no ha tenido vastos desarrollos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, toda vez que no está consagrado en instrumentos jurídicos vinculantes del Sistema Universal de Derechos Humanos; asimismo, ha tenido poco desarrollo jurisprudencial como derecho independiente en los sistemas regionales.

⁹⁵ Consejería DDHH, *Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 201-2034*, p. 111.

En el caso específico de la normatividad colombiana, se señaló con anterioridad que los artículos 79 y 80 de la Constitución de 1991 hacen un reconocimiento del derecho en la versión más convencional, es decir, la del *derecho al medio ambiente sano*, que se reitera, supone un enfoque antropocéntrico en el que los recursos naturales deben ser protegidos para garantizar la supervivencia del hombre. En todo caso, la Constitución también garantiza *el derecho al medio ambiente* entendido como el deber de protección y de conservación, así como el de garantizar el desarrollo sostenible de los recursos en un modelo de desarrollo en el que se contempla también el derecho a la libertad de empresa. Según se mencionó con anterioridad, se reitera que la Corte Constitucional viene incorporando el *enfoque de justicia ambiental* en las más recientes sentencias sobre la explotación del recurso minero, lo que ha significado evidenciar por un lado que los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de éste recurso son distribuidos de manera inequitativa en la sociedad y por el otro, que tanto las autoridades locales como las comunidades pueden decidir sobre la explotación minera en sus territorios, aún si estas decisiones suponen la prohibición de este tipo de actividades.

El marco normativo nacional e internacional permiten abordar con mayores elementos la definición que la Consejería Presidencial hace de este derecho. En el documento de “definiciones de derechos” de la ENGDH que se suministró a *Elementa* se define el derecho al medio ambiente y al medio ambiente sano como parte del Subsistema DESCAs, de la siguiente manera:

Derecho al medio ambiente y Derecho al medio ambiente sano

De acuerdo con la Sentencia No. T-536/92, la Constitución Política de Colombia, la Resolución de la Asamblea General 45/94 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Art. 12 y 13, es constituido como un derecho fundamental el cual debe ser sostenible y será entendido como el disfrute de un entorno ambiental seguro para el desarrollo de la persona y la supervivencia, el deber de conservarlo promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, así mismo la obligación por parte de los poderes públicos de velar por una utilización racional de los recursos naturales, así mismo se encuentra ligado con otros derechos tales como el derecho a la Salud, a la Vida, a la Alimentación entre otros⁹⁶.

La anterior definición sugiere que en el contexto específico de la ENGDH y con ocasión de la revisión de las fuentes internacionales y nacionales a las que se hizo referencia con anterioridad, se concibe el derecho en dos dimensiones:

- ❖ **Dimensión del derecho al medio ambiente sano**, o utilizando la conceptualización del informe del experto de Naciones Unidas, **el derecho al medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible**: esta dimensión parte de un enfoque antrópico, conforme con el cual el derecho al medio ambiente supone entornos seguros, que además facilita la garantía de otros derechos humanos. Su protección se centra sobre la persona humana.

⁹⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, *Definiciones de derechos*, documento interno de trabajo, sin paginación.

- ❖ **Dimensión del derecho al medio ambiente sostenible o explotación razonable de los recursos naturales:** esta dimensión biocéntrica está asociada a la explotación de recursos naturales y a las tensiones entre el derecho a la libertad de empresa y el derecho al medio ambiente. Es en esta lógica que aparece la noción de *desarrollo sostenible* que, en el caso de Colombia, permeó las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las cuales a su vez se nutrieron de los debates internacionales de esos años, en los que se advertía la responsabilidad que tenían las generaciones presentes frente a las futuras. El concepto de *desarrollo sostenible* permitió entonces la incorporación de la *función ecológica de la propiedad*, la cual se consagró en el artículo 58 de la Constitución. La función ecológica supone que las limitaciones o restricciones al ejercicio de la propiedad privada son legítimas y constitucionales, cuando se trate de la protección y conservación del medio ambiente. Por otro lado, desde el punto de vista de los instrumentos internacionales, esta visión se incorporó en las Declaraciones de Estocolmo y de Río de Janeiro. En esta dimensión entonces, el desarrollo sustentable y las generaciones futuras son vitales para la protección estatal del medio ambiente. La educación, la adecuada regulación y vigilancia de las economías extractivas y la implementación de medidas de prevención y de mitigación por parte de las empresas o de los privados son un ejemplo de tal protección.

Es importante destacar que a estas dos dimensiones subyacen las obligaciones de conservación, mejoramiento y de protección a cargo del Estado, constituyéndose en un eje transversal. En otras palabras, al conservar, preservar y mejorar el medio ambiente se garantiza, por un lado, el medio ambiente sano y por el otro, la explotación razonable de los recursos naturales y, en consecuencia, la calidad de vida y las condiciones de dignidad de las personas.

En sintonía con esto, la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016 estableció que la protección al medio ambiente tiene tres dimensiones que son:

- (i) En primer lugar, se parte de una visión antropocéntrica que concibe al ser humano presente como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos al servicio del primero;
- (ii) Un segundo punto de vista biocéntrico reivindica concepciones más globales y solidarias de la responsabilidad humana, que abogan – en igual medida – por los deberes del hombre con la naturaleza y las generaciones venideras;
- (iii) Finalmente, se han formulado posturas ecocéntricas que conciben a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos y que respaldan cosmovisiones plurales y alternativas a los planteamientos recientemente expuestos⁹⁷.

2.3.1. Dimensión del núcleo esencial

Con base en las fuentes internacionales y nacionales revisadas, así como identificando posibles factores con incidencia en el medio ambiente en general y en los recursos naturales en particular, como por ejemplo, la tendencia a continuar con un modelo de desarrollo con énfasis en las

⁹⁷ Véase Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-622 de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

economías extractivas, en los incentivos que se promueven desde el gobierno nacional para impulsar proyectos de agricultura a gran escala, en el ecoturismo y el turismo comunitario en áreas rurales, así como en la priorización de políticas y de recursos para adelantar programas y proyectos en suelo rural, la propuesta del equipo de *Elementa* es definir el núcleo esencial con base en las dimensiones descritas por la Corte, es decir desde un punto de vista antropocéntrico, un punto de vista biocéntrico y un punto de vista ecocéntrico.

Como puede observarse, esta conceptualización retoma la definición de la Consejería del derecho al medio ambiente sano, pero la complementa con la importancia de reducir la vulnerabilidad de las personas y de las comunidades ante la ocurrencia de posibles amenazas de origen natural o antrópico. Por otro lado, en una apuesta clara por incorporar la sostenibilidad relacionada con la explotación de recursos naturales y sus efectos en el medio ambiente y en las comunidades, se propone darle énfasis a la dimensión del derecho al medio ambiente sostenible o explotación razonable de los recursos naturales, según se mencionó con anterioridad. Adicionalmente, consideramos que estas dimensiones evidencian la importancia del medio ambiente y de los recursos naturales tanto para áreas urbanas como para las rurales, así como la consideración del medio ambiente como un sujeto autónomo de derechos.

Esta conceptualización es útil para la definición de los atributos, no sólo porque permite identificar las distintas dimensiones del derecho, sino también porque visibiliza las responsabilidades y obligaciones que surgen tanto para el Estado como para los privados en la conservación y protección del medio ambiente. Es importante señalar que no es posible definir fronteras o líneas divisorias entre las tres dimensiones, sino que, por el contrario, se relacionan y se retroalimentan. Se reitera que el deber de conservación y de protección por parte del Estado, el cual se identificó como un elemento relevante de la revisión de las fuentes internacionales y nacionales, es transversal a éstas tres dimensiones.

Un último elemento que debe destacarse en la identificación del núcleo esencial del derecho es el de la participación de las comunidades en las decisiones que puedan llegar a afectarlo. Es así como distintos órganos de derechos humanos -como el Relator Especial sobre sustancias y desechos peligrosos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- han considerado que facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales es necesario para salvaguardar un amplio espectro de derechos contra los daños ambientales. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana ha reconocido a propósito de las consultas populares que varios municipios del país han impulsado con ocasión de la explotación minera que:

el derecho a la participación de los grupos de población potencialmente afectados por causa de un proyecto de “desarrollo”, constituye una de las formas en las que el Estado puede y debe prevenir que visiones generales del “interés general” generen graves afectaciones en los derechos de las personas. Al ejecutar un megaproyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada, se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto.

Solo con el adecuado ejercicio de la participación podrá evitar que se lesionen sus derechos⁹⁸.

Es así como se considera que la participación debe ser tenida en cuenta como un aspecto transversal en el proceso de la construcción de los indicadores tanto para el escenario de vulneraciones como para el de riesgo y capacidades.

La siguiente figura ilustra el núcleo esencial del derecho:

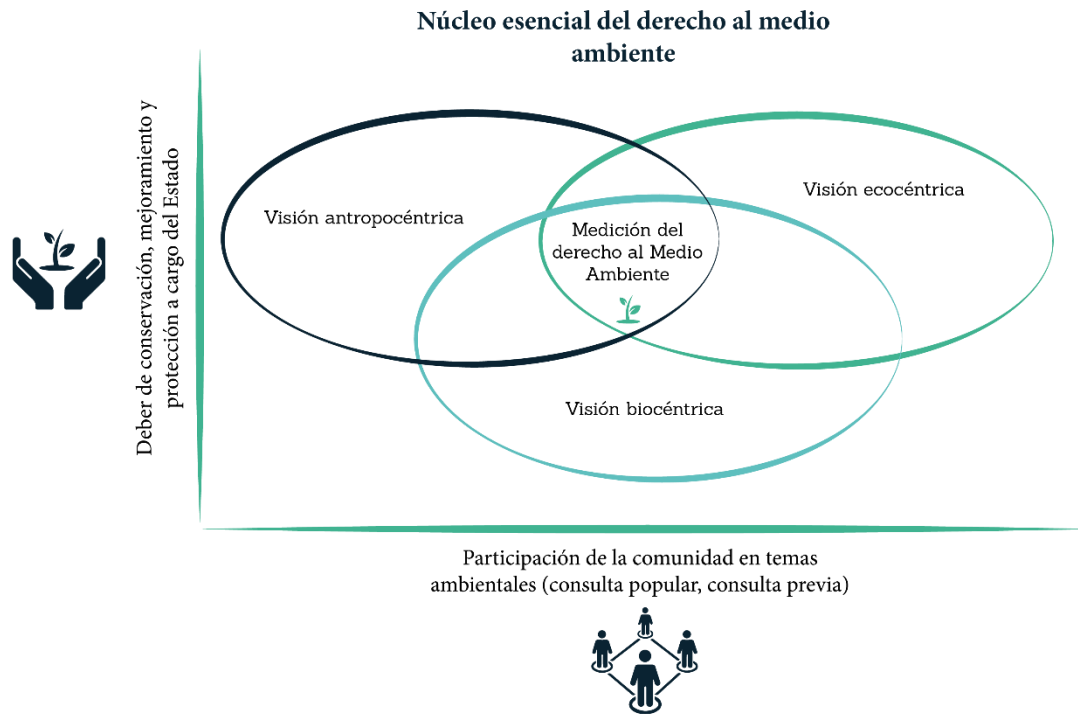


Figura 6. Núcleo esencial del derecho al medio ambiente. Elaboración propia.

2.3.2. *Derecho al medio ambiente en condiciones de igualdad*

Uno de los principales aportes de las mediciones con enfoque de derechos humanos es que pueden contribuir a identificar o a tener diagnósticos más apropiados sobre la situación de las comunidades más vulnerables. Se reitera que, aunque los derechos humanos son universales y debe promoverse su cumplimiento para todos los ciudadanos, en todo caso el enfoque diferencial complementa la garantía de derechos, en tanto obliga a los Estados a diseñar y a poner en marcha acciones

⁹⁸ Cfr. Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-135 de 2013. M. P. Jorge Iván Palacio. Por otro lado, en el más reciente pronunciamiento de la Corte sobre el tema en la sentencia T-445/2016 M. P. Jorge Iván Palacio, el juez constitucional señaló: "Una de las maneras en las cuales se manifiesta el principio de justicia ambiental es garantizando la participación comunitaria de los grupos potencialmente afectados al ejecutar las políticas ambientales. En especial, si se tiene en cuenta que a lo largo de la historia las autoridades no han propiciado la intervención de las personas y comunidades en las decisiones que de alguna manera los afectan".

diferenciadas para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad para el goce efectivo de sus derechos.

Para el caso específico del derecho al medio ambiente, distintos estudios han evidenciado y señalado que los beneficios y las cargas ambientales están distribuidas de manera inequitativa en la sociedad, configurándose situaciones en las que los grupos más vulnerables generalmente son quienes asumen de manera desproporcionada las cargas y tienen un acceso limitado a los beneficios del medio ambiente⁹⁹.

Es así como en el informe de John Knox elaborado para Naciones Unidas se resaltó la obligación específica de los estados de adoptar medidas orientadas a atender a los miembros de grupos en situación de vulnerabilidad¹⁰⁰. Estas obligaciones parten del principio de igualdad y no discriminación, el cual implica el reconocimiento de obligaciones adicionales respecto de aquellos especialmente susceptibles de sufrir los daños ambientales. Según lo señala Knox, ello ha sido desarrollado en el derecho internacional de los derechos humanos respecto de tres poblaciones: las mujeres, los niños y los pueblos indígenas.

Frente a las mujeres se deben resaltar en particular los siguientes puntos: i) Los Estados deben tomar medidas para garantizar que no se excluya a las mujeres de procesos de adopción de decisiones relativas a la gestión de agua y saneamiento; ii) Los Estados deben realizar investigaciones sobre los efectos adversos de la contaminación ambiental en las mujeres, y facilitar los datos desagregados por sexo sobre dichos efectos; iii) Adoptar y ejecutar programas con el fin de prevenir y evitar los daños ambientales que tienen efectos desproporcionados sobre las mujeres; iv) Tener en cuenta que algunos grupos de mujeres son particularmente vulnerables en razón de aspectos tales como la pobreza, la edad avanzada, la discapacidad o la condición de minoría¹⁰¹.

Con respecto a los niños, algunas obligaciones adicionales del Estado son: i) Tener en cuenta el interés superior del niño al crear regulaciones ambientales que adopten un mayor nivel de protección y procedimientos detallados; ii) tener en cuenta los riesgos de contaminación al medio ambiente en la garantía al disfrute del más alto nivel posible de salud de los niños; iii) reunir y presentar información sobre los posibles efectos de la contaminación ambiental en la salud de los niños; y iv) encaminar la educación de los niños a inculcar el respeto del medio ambiente¹⁰².

⁹⁹ El enfoque de justicia ambiental propuesto por Colin Crawford es útil para aproximarse a la forma en la que las cargas y los beneficios ambientales se distribuyen en la sociedad. Véase Colin Crawford (comp.). *Derecho ambiental y justicia social*, Bogotá: 2009, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad de los Andes y Daniel Bonilla; Colin Crawford. *Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa*, Bogotá: 2010, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.

¹⁰⁰ Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, Informe de Recopilación (A/HRC/25/53) 21-23.

¹⁰¹ Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, Informe de Recopilación (A/HRC/25/53) Pág. 21.

¹⁰² Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, Informe de Recopilación (A/HRC/25/53) Pág. 22.

En lo que refiere a los pueblos indígenas, el experto resaltó que los Estados deben proteger los derechos de estas comunidades contra los daños ambientales, de lo que se deriva: i) Reconocer los derechos de los pueblos indígenas respecto de los territorios que han ocupado tradicionalmente, incluyendo los recursos naturales de que dependen; ii) Facilitar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten (por lo que no deben realizarse actividades extractivas sin su consentimiento libre, previo e informado); iii) Prever una evaluación de los impactos ambientales de los proyectos de gran escala en territorios indígenas; iv) Facilitar el acceso a reparaciones, con inclusión de indemnizaciones, por los daños causados por dichas actividades¹⁰³.

Es importante aclarar que, con ocasión de las garantías que la Corte Constitucional ha dado a los sujetos de especial protección constitucional, en particular a las comunidades étnicas, consideramos que las obligaciones de los Estados a las que hace referencia Knox, aplican no sólo a los pueblos indígenas, sino también a las comunidades negras y afro descendientes¹⁰⁴.

Es importante reiterar la advertencia metodológica sobre la importancia de que en el país se consoliden mediciones que generen información desagregada, con el fin de garantizar que, en este caso, el goce efectivo del derecho al medio ambiente, también incluya variables tales como el género, la edad y la etnia, con el fin de tener insumos que permitan construir diagnósticos más apropiados y, por tanto, tomar decisiones de política pública que contribuyan en la superación de brechas e inequidades.

2.4. Atributos del derecho al medio ambiente

Como se puede ver a partir del anterior apartado, el derecho al medio ambiente es un derecho muy complejo cuya definición y delimitación es igualmente retadora por la conexidad tan clara que tiene con otros derechos como el de la salud, la vida, la alimentación y el desarrollo entre otros. La construcción de los atributos que se describirán a continuación en cada uno de los escenarios del *Marco de Referencia* de la Consejería, tiene como principal objetivo aterrizar la parte conceptual del derecho al medio ambiente a la medición del goce efectivo del mismo a través de indicadores.

Es importante aclarar que, si bien en la parte conceptual se evidenciaron diferentes dimensiones o enfoques, los atributos no estarán divididos por dimensiones porque se buscó una construcción de atributos que lograra abarcar la medición del derecho en su totalidad. En algunos casos los atributos corresponden a una u a otra dimensión, pero en otros casos correspondían a más de una dimensión y su lectura resultaba confusa, razón por la cual se tomó la decisión metodológica de no tomar las dimensiones como clasificación de los atributos.

Por otro lado, en la realización de los atributos de riesgo identificamos algunos de ellos que son transversales y que por lo tanto su existencia representa una mayor probabilidad de que se den, no sólo una, sino varias de las vulneraciones al derecho al medio ambiente. Ejemplos de esto son la

¹⁰³ Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, Informe de Recopilación (A/HRC/25/53) Pág. 22

¹⁰⁴ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-660/15. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-384A/14. M. P Gabriel Eduardo Mendoza

pobreza, la corrupción y debilidad institucional, oferta de servicios ilegales y prácticas que afectan la sostenibilidad de los recursos naturales.

2.4.1. Vulneraciones

Afectación por fenómenos naturales y climáticos

La gestión del riesgo, entendida como una dimensión de la política ambiental, debe ser una de las prioridades de las entidades territoriales y nacionales no sólo en términos de atención a las comunidades frente a eventos de desastres recurrentes y no recurrentes, sino también en la prevención de los mismos. Este atributo entonces tiene como finalidad medir las vulneraciones que se generen con ocasión de la falta de respuesta del Estado frente a la ocurrencia de estas situaciones y las acciones tomadas para poderlas prevenir, lo cual representaría una vulneración en el sentido que estaría incumpliendo las obligaciones internacionales anteriormente señaladas. Adicionalmente es importante tomar en cuenta el enfoque diferencial que se da en la atención y en la prevención especialmente en las poblaciones más vulnerables.

- Población afectada por fenómeno natural o climático recurrente.
- Proporción de fallecidos de la población afectada por fenómeno natural o climático recurrente.

Falta de disponibilidad, inasequibilidad, inaccesibilidad, baja calidad y falta de aceptabilidad de agua y saneamiento

Este atributo tiene como objetivo aproximarse a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado con un enfoque de derechos humanos, lo que supone no sólo medir la cobertura, sino también la accesibilidad, calidad, precio y la aceptabilidad de las instalaciones y servicios de saneamiento. Con relación a estas diferentes características se retomaron las definiciones dadas en el informe del Relator Especial Leo Héller, sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento. Según este informe el principio de disponibilidad, por un lado, indica que debe haber un número suficiente de instalaciones de saneamiento disponibles, por el otro, que deben existir políticas, programas, instituciones, personal suficiente y demás herramientas que garanticen la disponibilidad de los servicios. Por lo tanto, cuando se habla de disponibilidad se hace referencia tanto a la cantidad de agua potable para el uso personal y doméstico, así como a los lugares donde se almacena el agua y las instalaciones que deben cumplir los requisitos de higiene.

Por otro lado, la característica de accesibilidad indica que las instalaciones de saneamiento deben ser de fácil acceso físico para todos en el interior de los hogares, instituciones de educación o de salud, lugares públicos y de trabajo. Esto tiene un enfoque de especial protección para niños y niñas, personas en condición de discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, padres que acompañan a los niños, enfermos crónicos y sus acompañantes.

Con relación a la calidad, el Informe del Relator Especial establece que estas instalaciones de saneamiento deben ser inocuas desde el punto de vista de la higiene, su limpieza y mantenimiento. Por lo tanto, una baja calidad puede estar relacionada, por ejemplo, con una falla en la prevención

del contacto de humanos y animales con los excrementos humanos, vaciado manual de letrinas de pozo o tanques sépticos.

Otra de las características que componen este atributo es la asequibilidad que se refiere a que las instalaciones y servicios de saneamiento puedan ser usadas a cambio de un precio que todas las personas puedan pagar. Esto hace referencia a todos los costos asociados como por ejemplo las tarifas ordinarias, los gastos de conexión, los relacionados con la construcción y mantenimiento de letrinas y pozos sépticos. Por último, constituye también una vulneración, la ausencia de aceptabilidad de agua y saneamiento lo que implica que las instalaciones y servicios deben ser aceptables desde el punto de vista cultural y esto implica tomar en consideración las diferentes perspectivas con relación a las soluciones de saneamiento aceptadas en cuanto a su diseño, su localización y sus condiciones de uso¹⁰⁵. Como puede observarse, la incorporación de estos criterios no sólo permite precisar las vulneraciones con relación al recurso natural del agua, sino también garantizar que la medición tenga como eje a las personas y menos énfasis en el servicio o en la infraestructura.

- Proporción de la población sin acceso a acueducto.
- Proporción de población rurales sin acceso a acueducto.
- Proporción de la población sin alcantarillado.
- Proporción de población rurales sin alcantarillado.
- Número de horas al día sin servicio de agua.
- Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA).
- Morbilidad por enfermedades infecciosas intestinales.
- Mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales.
- Proporción de hogares que tratan el agua antes de consumirla.
- Número de Personas con acceso a agua potable.
- Número de personas con acceso a agua potable en la zona rural.

Contaminación del aire

El propósito de este atributo es medir las afectaciones o las vulneraciones en los derechos de las personas con ocasión de la contaminación del aire por distintas actividades. El enfoque de derechos humanos estaría dado por la posibilidad de medir la contaminación del aire que afecte a las personas en general y en las comunidades o grupos vulnerables en específico, así como la forma en la que puedan resultar afectados sus derechos.

- Porcentaje de excedencias de PM 2.5 en el aire.
- Morbilidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas.
- Mortalidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas.
- Emisiones netas nacionales de gases de efecto invernadero – GEI.

¹⁰⁵ Naciones Unidas, Asamblea General. *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. A/RES/64/292.

Erosión e infertilidad y contaminación del suelo

Se propone que la medición esté orientada a identificar los efectos que tiene una baja o deficiente *calidad* del recurso en las personas o comunidades, en términos de infertilidad, erosión, contaminación del suelo o efectos negativos en el suelo derivados de abundantes lluvias. Adicionalmente, el atributo debe incorporar los ODS en los siguientes temas: reducción de muertes por contaminación del suelo y adopción de medidas de deforestación y de recuperación de bosques.

- Proporción de la superficie afectada por anomalías de precipitación.
- Proporción del área de suelos degradados por erosión.
- Prácticas agrícolas dañinas: Proporción de uso de plaguicidas y fertilizantes en la agricultura.

Afectación a ecosistemas y entornos estratégicos

Los ecosistemas estratégicos sirven para garantizar la oferta de bienes y de servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible de nuestro país¹⁰⁶. Tienen, por lo tanto, la utilidad de mantener equilibrios y procesos ecológicos básicos como por ejemplo la regulación de climas, del agua, de las diferentes fuentes hídricas del país, de la depuración del aire, el agua y el suelo y la conservación de la biodiversidad¹⁰⁷. Este atributo tiene como propósito identificar de qué manera las afectaciones al medio ambiente y a los servicios ecosistémicos afectan la calidad de vida y el bienestar de comunidades, proponiendo un énfasis en aquellos grupos poblacionales que tienen una relación particular con los entornos en los que viven y con el medio ambiente, específicamente las comunidades indígenas, afro y las campesinas. Así las cosas, se propone abordar de qué manera las afectaciones ambientales de sus territorios, de las fuentes hídricas que hay en ellos y del entorno conllevan a la vulneración de sus derechos.

- Índice de uso de agua.
- Animales incautados por tráfico ilegal de especies animales.
- Tala ilegal incautada.
- Número de denuncias por delitos contra el medio ambiente.
- Número de atentados contra oleoductos.
- Número de especies en alguna categoría de amenaza.
- Tasa anual de deforestación.

2.4.2. Factores de riesgo

Prácticas que afectan la sostenibilidad de los recursos naturales

El principio de desarrollo sostenible tiene principalmente tres elementos que incluyen una equidad intergeneracional, un uso sostenible de los recursos naturales y una integración del medio ambiente y el desarrollo económico y social. Esto busca ir en contra de la tendencia más tradicional

¹⁰⁶ Véase: *Ecosistemas estratégicos* en la página oficial del Ministerio de Medio Ambiente. <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/generalidades-ecosistemas>.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

de medir el desarrollo solamente a partir de mediciones económicas para incluir los aspectos sociales, de esta forma se busca medir el nivel colectivo de bienestar, y así tener en cuenta el desarrollo ambiental, que es sumamente relevante por la relación del deterioro del mismo con los niveles de pobreza. Esto ha impulsado a buscar modelos y estrategias alternativas que permitan el uso sostenible de los recursos naturales¹⁰⁸.

La literatura académica, así como distintos estudios han sugerido que la dependencia de los recursos naturales, también conocida como “la maldición de los recursos”, aumenta las conflictividades sociales, principalmente por la debilidad del Estado en los territorios que cuentan con riqueza en recursos naturales. Este atributo permitiría identificar aquellos casos en los que el modelo extractivista y la maldición de los recursos pueden aumentar la conflictividad económica, social y ambiental, y, por tanto, generar mayores riesgos en la vulneración de los derechos humanos.

- Número de vertimientos en cuerpos de agua superficiales.
- Número de años de disponibilidad de reservas de gas y petróleo.
- Proporción de áreas de pastos en zona rural.
- Cantidad de residuos peligrosos generados por habitante.
- Número de unidades de producción mineras caracterizadas.
- Porcentaje de aporte de las actividades económicas extractivas al PIB.

Pobreza

La pobreza entendida en términos monetarios así como la pobreza multidimensional, son factores de riesgo para la vulneración del derecho al medio ambiente, en la medida en que las comunidades pobres por lo general son las más vulnerables a los desastres naturales, así como a los daños ambientales¹⁰⁹. Adicionalmente, la pobreza también ha sido considerada como una fuente importante de la degradación medioambiental tanto en países industrializados como en desarrollo. Por lo tanto, un crecimiento económico lleva también a un robustecimiento de los recursos medioambientales¹¹⁰.

- Incidencia de la pobreza monetaria.

Oferta de servicios ilegales

Frente a la coyuntura actual en el país luego de la firma e implementación de los acuerdos de La Habana, de los intentos de negociación con la guerrilla del ELN y de los diferentes grupos armados al margen de la ley, existe un riesgo de desarrollo de estrategias por parte de estos grupos de control del territorio y de la población, que terminan incidiendo en las comunidades y en el medio

¹⁰⁸ Véase: “El Desarrollo sostenible”- En: <http://www.fao.org/docrep/x5600s/x5600s05.htm>.

¹⁰⁹ Esta es una de las principales conclusiones del informe de expertos que reunió Naciones Unidas en el 2005 para realizar un balance sobre la situación ambiental a nivel internacional. Véase: PNUMA, *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*, Borrador final, marzo de 2005, disponible en: <http://www.unep.org/maweb/documents/document.439.aspx.pdf>. Consultado el 6 de noviembre de 2016.

¹¹⁰ Véase: *Comisión Mundial sobre el Medio y el Desarrollo. Declaración de Tokio (1987)*. En: www.fao.org/docrep/x5600s/x5600s05.htm

ambiente. Así las cosas, como estrategia de financiamiento, estos grupos pueden promocionar la minería ilegal, los cultivos a gran escala o la ganadería extensiva, con los efectos negativos que estas actividades tienen en el medio ambiente y como consecuencia en la salud o en la calidad del suelo o del aire. De igual forma, los atentados contra la infraestructura de hidrocarburos también generan daños ambientales con efectos en la salud de las personas.

- Cantidad de cultivos ilícitos.
- Tasa de homicidios.
- Tasa de secuestro.
- Tasa de desplazamiento.

Corrupción y debilidad institucional

Según el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del 2004, la corrupción es una *plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana*. Este fenómeno, además, según este instrumento, afecta en mayor medida a los pobres en el sentido que desvía los fondos destinados al desarrollo y alimenta la desigualdad y la injusticia¹¹¹. Si tenemos en cuenta que el poder público es el encargado de fiscalizar, controlar y proteger los derechos humanos y entendemos la corrupción como el uso indebido de los recursos públicos o como la adopción de decisiones que privilegian el interés particular sobre el general, se traduce en arreglos institucionales que benefician a aquellos grupos que tienen más poder en la sociedad, en perjuicio del interés colectivo al medio ambiente y de la protección de los recursos naturales. En esta categoría es posible incluir las irregularidades en los procesos de licenciamiento ambiental a nivel nacional, así como de las irregularidades en las autorizaciones y permisos de las corporaciones autónomas regionales, concesión de licencias ilegales para edificar en terrenos de protección ambiental, concesión ilegal de emisión de gases, en comercialización de bonos de carbono, o en la organización criminal de tala ilegal.

Adicionalmente, una de las consecuencias de la corrupción es la debilidad institucional y por eso su medición busca también identificar los riesgos a las personas y a las comunidades ante institucionalidades ambientales del nivel regional y local que no cumplen con las funciones de regulación, control e imposición de sanciones ante las afectaciones al medio ambiente.

- Índice de transparencia de las entidades públicas medioambientales.
- Índice de transparencia departamental.
- CAR con hallazgos fiscales irregulares.

¹¹¹ Véase: *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. 2004. En: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Riesgos a la seguridad de los defensores y líderes medioambientales

Teniendo en cuenta la dimensión que considera el medio ambiente como sujeto autónomo de derechos, la figura de los defensores y líderes medioambientales cumple un papel fundamental, ya que son ellos los guardianes de este medio ambiente. Varias organizaciones que promueven la defensa del medio ambiente han denunciado los homicidios de defensores y líderes ambientales en el contexto regional. La vulneración de sus derechos y la intimidación que busca que cesen sus labores de defensa, implica a su vez un riesgo para el medio ambiente que se podría quedar eventualmente sin guardianes. Es necesario identificar esta situación en el caso colombiano específicamente, con el fin de diseñar políticas y medidas de protección orientadas a garantizar la vida e integridad de estos grupos, así como la movilización y el activismo social en estos temas.

- Número Evaluaciones de la UNP de riesgo a líderes sociales.

2.4.3. Capacidades

Prevención y respuesta en situaciones de desastres naturales y climáticos

Con relación al impacto de los fenómenos naturales en la población y en el medio ambiente, el Estado tiene dos tipos de obligaciones, unas encaminadas a la adopción de medidas que impidan que se consuma el riesgo provocado por algún desastre natural; y otras que regulan las zonas de desastre una vez que estos han ocurrido¹¹². Este atributo tiene como objetivo medir la capacidad del Estado, particularmente de las entidades territoriales, en la gestión del riesgo en términos de prevención y de respuesta frente a la ocurrencia de desastres naturales o de origen antrópico y a los efectos del cambio climático. Adicionalmente, en este atributo es fundamental el enfoque diferencial frente a las comunidades más vulnerables que suelen ser las más afectadas en estos casos.

- Existencia de Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) o Estrategia de Manejo de Respuesta a Emergencias (EMRE).
- Inversión en gestión del riesgo per cápita.
- Departamento con planes integrales (adaptación y mitigación) frente al cambio climático (Sí/No).

Disponibilidad asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de agua y saneamiento

El propósito de este indicador es el de identificar la capacidad del Estado para garantizar el derecho al agua. Esto implica que, según el principio de disponibilidad, debe garantizar que haya un número suficiente de instalaciones de saneamiento disponibles, así como asegurarse de que se pongan en marcha las estructuras que se necesitan para garantizar la disponibilidad de los servicios como son por ejemplo implementación de políticas públicas, programas o herramientas para la gestión de la prestación del servicio. La cobertura universal de los servicios, así como la calidad. Conforme con lo señalado en el Informe del Relator sobre el derecho humano al agua de Naciones Unidas, en esta dimensión debe evaluarse el avance progresivo hacia un acceso universal tratando de llegar a más

¹¹² Véase: Corte Constitucional, Sentencia T-696/16.

personas, así como el logro de mejores niveles en la prestación del servicio con las condiciones de intimidad y de no discriminación debidas¹¹³. Se propone que en la medición se haga un énfasis especial en grupos vulnerables, con el fin de identificar los avances de las entidades territoriales en estos temas en particular.

- Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.
- Número de plantas de tratamiento de aguas residuales PTARs.
- Variación porcentual en la cobertura de acueducto.
- Variación porcentual en la cobertura de alcantarillado.

Mecanismos para contribuir a una mejor calidad del aire

Con este atributo se propone identificar las acciones e intervenciones del Estado orientadas a garantizar la calidad del aire en general y a las respuestas para atender a las comunidades que hayan resultado afectadas con la contaminación de este recurso. Cabe resaltar que a nivel nacional se ha venido avanzando con políticas que buscan la realización de actividades de control y seguimiento para prevenir, controlar y monitorear la contaminación del aire¹¹⁴. Dentro de estas actividades se encuentran la implementación de protocolos que garantizan la calidad de las mediciones y el aumento en los equipos de monitoreo. Adicionalmente, ha habido una actualización en la normatividad que regula las variables que afectan la calidad del aire en el país¹¹⁵. Por otro lado, también se han implementado acciones que buscan el cumplimiento de los estándares de emisión por fuentes móviles y fuentes fijas sujetas a control, el mejoramiento de la calidad de los combustibles y el estímulo del transporte público masivo¹¹⁶.

- Variación porcentual en el índice de calidad del aire para PM2.5 en categoría "bueno".
- Reducción de gases efecto invernadero.

Productividad del suelo

La productividad del suelo está estrechamente ligada con la conservación y protección, el uso sostenible y la preservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos. Por lo tanto, el Estado debe encargarse de desarrollar estrategias y acciones para proteger la capacidad productiva de los suelos rurales y la seguridad alimentaria de la población en general y de las comunidades que habitan en estos territorios de manera específica, y más aún cuando se trate de comunidades de especial protección como indígenas, afrodescendientes y campesinas. En efecto, el Estado ha venido desarrollando diferentes acciones como la puesta en marcha de la Política para la Gestión

¹¹³ Naciones Unidas, Asamblea General. *El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. A/RES/64/292.

¹¹⁴ Véase: Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Viceministerio de Ambiente. Colombia. 2010. En: http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Polit%C3%ACcas_de_la_Direcci%C3%B3n/Pol%C3%ADtica_de_Prevenci%C3%B3n_y_Control_de_la_Contaminaci%C3%B3n_del_Aire.pdf

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Véase: "Medidas para mejorar el aire pasaron por control político". Artículo de Kienyke. 27 de abril de 2018. En: <https://www.kienyke.com/tendencias/medio-ambiente/politica-calidad-del-aire-en-colombia>

Sostenible del Suelo¹¹⁷ que tiene como objetivo principal la gestión sostenible del suelo en Colombia, que tome en cuenta la conservación de la biodiversidad, el agua, el aire, el ordenamiento territorial, la gestión de riesgo, que contribuya al desarrollo sostenible y al bienestar de los colombianos. Esta política busca entre otras cosas que el uso del suelo sea adecuado a sus condiciones para que así mantenga su integridad física y su capacidad productiva; proteger los suelos mediante técnicas adecuadas de cultivo y manejo de suelos y mejorar los procesos de monitoreo y seguimiento a la calidad de los suelos¹¹⁸.

- Proporción de la superficie en cobertura no artificial ni agrícola.
- Incidencia de usos de fertilizantes orgánicos y amigables con el medio ambiente.

Mecanismos de participación en las políticas y decisiones ambientales

Este atributo reúne cuatro dimensiones que evidencian el avance progresivo del Estado y de las entidades territoriales en garantizar el derecho al medio ambiente. Es así como se propone abordar los escenarios o los mecanismos que permiten la participación de las comunidades en las decisiones ambientales que las afectan, conforme con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución. En esta categoría se incluye el derecho de las comunidades étnicas a la consulta previa como una garantía para la protección ambiental y territorial. Asimismo, se propone medir la capacidad del Estado y de las entidades territoriales para hacer pública la información ambiental como requisito de transparencia de la gestión pública, para garantizar que las comunidades tengan información de calidad que les permita ejercer su derecho a la participación y a exigir la rendición de cuentas de las autoridades con responsabilidades en temas ambientales. Finalmente, en este componente se incluye también las iniciativas del Estado en implementar programas y estrategias de pedagogía ambiental como una de las dimensiones de los ejercicios ciudadanos de control social. Esto responde a las obligaciones internacionales que tienen los Estados derivadas de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos a la vida y la integridad personal, dentro de las que hay obligaciones de procedimiento como el acceso a la información y la participación pública. Según las cuales la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental son de evidente interés público. Esto se traduce en la obligación de los estados de preparar, difundir, distribuir o publicar información actualizada sobre el estado del medio ambiente de manera general o de áreas específicas. Esta información se traduce en conocimiento y en capacidad de la ciudadanía de participar en las decisiones ambientales de la mejor forma para defender sus intereses con relación a la garantía del goce efectivo del derecho al medio ambiente.

- Departamentos que se encuentran en la categoría de "riesgo bajo" en el Módulo de plan anticorrupción del índice de transparencia departamental.
- Estudiantes de programas ambientales del SENA por cada 100 mil habitantes.

¹¹⁷ Véase: Política para la Gestión Sostenible del Suelo. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Colombia, 2016. En: http://www.andi.com.co/Uploads/Pol%C3%ADtica_para_la_gesti%C3%B3n_sostenible_del_suelo_FINAL.pdf

¹¹⁸ *Ibidem*

Incorporación de la dimensión ambiental en las políticas de competitividad

Con el fin de identificar el papel de los privados y de su aporte al cuidado y preservación del medio ambiente, se propone este atributo que se fundamenta en la premisa según la cual las empresas son actores del desarrollo. En ese sentido, se propone identificar su aporte mediante la adopción y ejecución de programas y proyectos que incorporen la dimensión ambiental en sus prácticas. Asimismo, tiene como propósito rastrear la forma en la que los privados generan cambios en su relación con la sociedad y con el medio ambiente. Esto enmarcado en la obligación estatal de fiscalizar y proteger el medio ambiente, que se traduce en garantizar y tomar medidas para prevenir un daño al medio ambiente y las reparaciones pertinentes cuando este no se haya podido prevenir.

- Proporción de empresas (hoteles, agrícolas e industriales) que han invertido en proyectos ambientales.
- Número de negocios verdes verificados.

Mecanismos del Estado para proteger ecosistemas y entornos estratégicos vulnerables

Este atributo tiene como finalidad aproximarse a la capacidad institucional en las funciones de planificación, gestión, vigilancia y control establecidas en la ley con relación a la protección y conservación del medio ambiente. Así las cosas, el objetivo es el de tener información que permita dar cuenta de la institucionalidad, así como de posibles cuellos de botella en la implementación de políticas ambientales en los territorios. Se propone que este atributo esté compuesto por los siguientes elementos:

- ❖ Planes, programas y proyectos formulados, adoptados e implementados para la planeación y gestión ambiental.
- ❖ Realización de evaluaciones de impacto ambiental.
- ❖ Control y vigilancia a privados de actividades con efectos en el medio ambiente.
- ❖ Mecanismos para la reparación a las comunidades por daños ambientales.
- ❖ Articulación del plan de desarrollo municipal y del plan de ordenamiento territorial con las políticas y los instrumentos ambientales del municipio o distrito.

- Cambio en la superficie de bosque natural.
- Variación de la superficie de cobertura vegetal afectada por incendios.
- Proporción de residuos aprovechados y tratados respecto de los gestionados.
- Porcentaje de PCB (Bifenilos Policlorados) eliminadas respecto de inventariados.
- Proporción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas-RUNAP.
- Recursos dirigidos a temas de medio ambiente por hectárea.
- Crecimiento porcentual del presupuesto de las CAR.

Mecanismos de justiciabilidad del derecho

Este atributo está orientado a rastrear si los ciudadanos son activos en la protección del medio ambiente, mediante la utilización de las acciones y de recursos judiciales previstos en la ley. Para efectos de medir este atributo se deberá tener en cuenta las acciones populares y de grupo

resueltas para la protección del derecho colectivo al medio ambiente sano, así como las denuncias atendidas por las corporaciones autónomas regionales para la protección del derecho. A partir de los últimos desarrollos jurisprudenciales, dentro de este atributo también se incluirán mecanismos de monitoreo sobre los fallos judiciales que pretenden proteger el medio ambiente como sujeto de derechos.

- Quejas y reclamos relacionados con la corrupción para el sector de medio ambiente.

2.5. Resultado de la alineación del derecho al medio ambiente

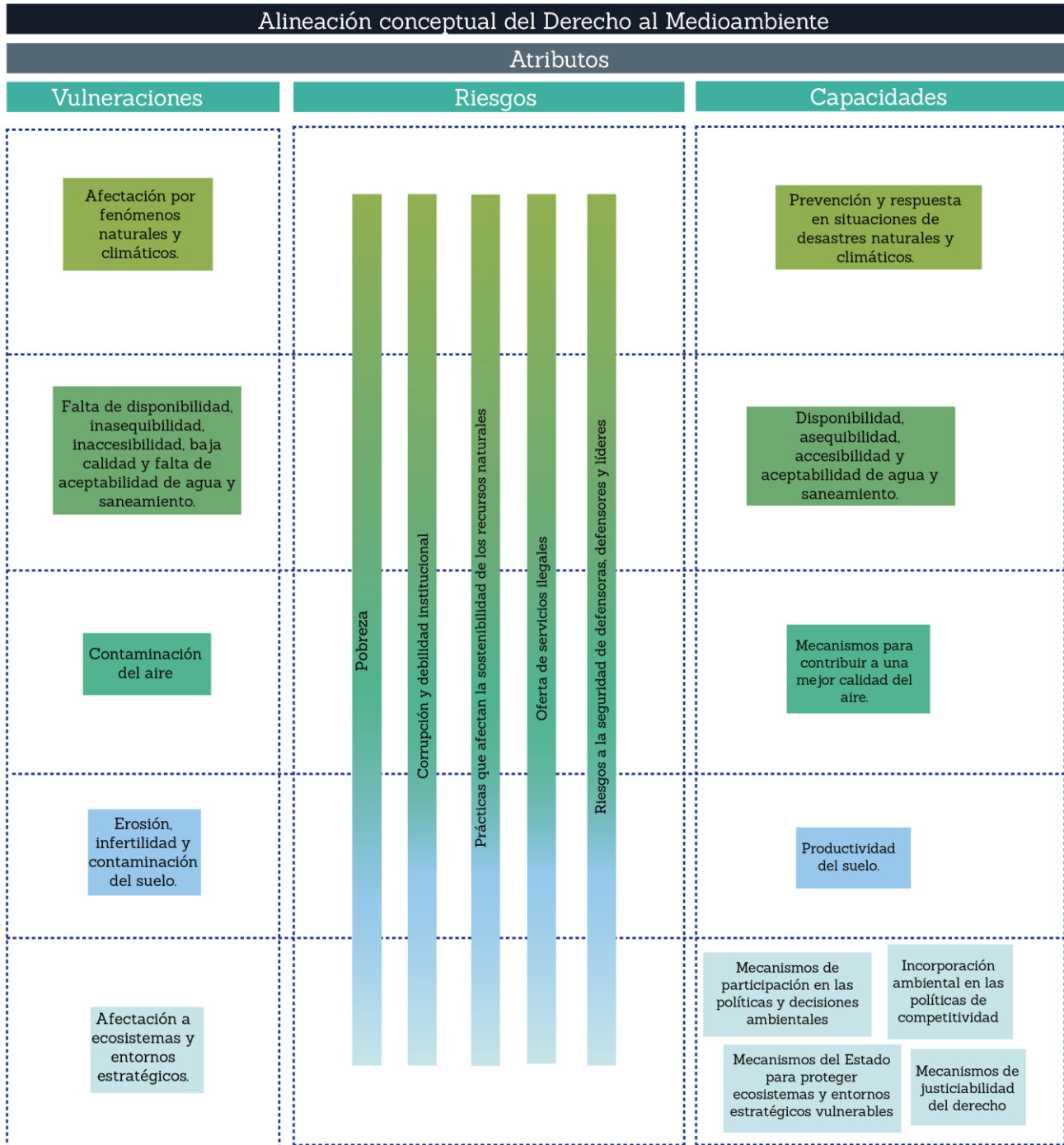


Figura 7. Alineación conceptual del derecho al medio ambiente. Elaboración propia.

2.6. Retos sobre el alcance del marco conceptual y construcción de atributos

La medición del goce efectivo del derecho al medio ambiente implicó diferentes retos a la hora de aterrizar el núcleo esencial en los diferentes atributos e indicadores debido principalmente a las particularidades de este derecho, a su medición y a sus diferentes debates teóricos. A continuación, se presentarán: i) los límites y propuestas dentro del marco conceptual y ii) la priorización de conceptos en algunos atributos.

Frente al marco conceptual:

- ❖ La primera dificultad conceptual a la que nos enfrentamos fue justamente la definición del derecho, de su núcleo esencial y de sus dimensiones. Inicialmente se identificaron dos dimensiones del derecho, pero finalmente se decidió abarcar el derecho desde los últimos avances jurisprudenciales de la Corte Constitucional colombiana, abordando el derecho desde la dimensión antropocéntrica, la dimensión biocéntrica, y la dimensión ecocéntrica.
- ❖ Al ser un derecho tan complejo se había pensado en ubicar dentro de estas dimensiones los atributos que respondieran a cada una, sin embargo, al avanzar en este trabajo se concluyó que la división de los atributos en las tres dimensiones no tenía sentido ya que la mayoría de atributos se encontraban o respondían a más de una de las dimensiones.
- ❖ Si bien teóricamente se han realizado varios avances con relación al derecho al medio ambiente y su contenido conceptual, que se inclinan más por la dimensión ecocéntrica, a partir de las reuniones con las diferentes entidades pudimos concluir que el quehacer estatal de algunas de ellas sigue estando dirigido bajo visiones más biocéntricas e incluso antropocéntricas. De ahí que consideráramos fundamental mantener las tres dimensiones para lograr abarcar la medición del goce efectivo del derecho en su totalidad y su complejidad.

Respecto a la incorporación del marco conceptual a los atributos:

- ❖ A partir de la información recolectada de las reuniones con diferentes entidades, con relación a los desastres naturales, la medición se hace únicamente sobre los eventos recurrentes, lo que representa una dificultad para medir si hay o no vulneración por parte del Estado en la atención prestada a la ciudadanía en los eventos que no son recurrentes y que justamente por su naturaleza pueden ser los que generen una violación mayor de derechos o que afecten a las personas que se encuentran en una mayor condición de vulnerabilidad.
- ❖ Debido a la complejidad del derecho al medio ambiente, uno de los mayores retos en la incorporación del marco conceptual a los atributos se dio por la falta de sincronía precisa entre las mediciones medio ambientales y la división política colombiana. Es decir, los fenómenos ambientales y los elementos eco sistémicos no siempre corresponden a la división política y por lo tanto la medición municipal no es siempre clara. Lo cual se tuvo que tener en cuenta a la hora de dotar de contenido a los atributos de este derecho.

IV. INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN

En este capítulo se profundiza en los indicadores seleccionados para medir el estado de realización de cada uno de los atributos del marco conceptual y se presentan los índices formulados que agrupan indicadores con el fin de facilitar el análisis. La escogencia de indicadores se realizó teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- ❖ Como se ilustró en el capítulo anterior, los indicadores deben estar alineados al marco conceptual. De esta manera, cada indicador busca medir o aproximar la medición a una o varias características especificadas en los atributos. Por lo tanto, los indicadores en su conjunto buscan abarcar el espectro conceptual definido por los atributos.
- ❖ Las mediciones deben ser viables metodológicamente y operativamente en el corto y mediano plazo. De esta manera, la existencia y disponibilidad de información en entidades de orden nacional fue otro criterio clave para poder asegurar la entrega continua de la información y la posibilidad de que el Observatorio de Derechos Humanos pueda seguir contando con la misma en el futuro. En particular, cabe anotar que, si bien en los municipios y departamentos hoy hay información relevante para los temas, la misma aún no es homogénea y no existen los mecanismos de recopilación y revisión de la información y de la calidad de la misma. Por ello, la formulación de indicadores que dependen de información reportada directamente por las administraciones locales a la Consejería no es viable para la medición robusta y homogénea en el corto y mediano plazo y no asegura la existencia permanente de la información.
- ❖ En la medida de lo posible, los indicadores deben dar información sobre la realidad territorial y poblacional. En orden de prioridad, se seleccionaron los indicadores que cumplieran con las características anteriores y que además estuvieran desagregados al menor nivel posible. Es decir, se priorizaron aquellos que se encuentran desagregados a nivel municipal, luego aquellos a nivel departamental, por CAR (para medio ambiente), regional y finalmente nacional para aquellos datos que únicamente se encuentran a dicho nivel. Aunque el enfoque de derechos hace deseable contar con desagregaciones a nivel poblacional, con escasas excepciones se encontraron indicadores que cumplieran dicha característica.

Siguiendo estos criterios se construyeron dos baterías de indicadores así:

Tabla 3. Cantidad de atributos e indicadores formulados para la batería de indicadores del derecho a la justicia

	Vulneraciones	Riesgos	Capacidades	Total
Atributos	4	7	8	19
Indicadores	18	22	20	60
Indicadores con medición ¹¹⁹	10	19	16	45

Tabla 4. Cantidad de atributos e indicadores formulados para la batería de indicadores del derecho al medio ambiente

	Vulneraciones	Riesgos	Capacidades	Total
Atributos	5	5	8	17
Indicadores	27	15	22	64
Indicadores con medición ¹²⁰	25	15	19	59

A continuación, se presenta el detalle de los indicadores seleccionados, se incluye la entidad responsable de la información y si se logró o no obtenerla para medir dicho indicador. Desafortunadamente no se recibió la totalidad de información solicitada una vez terminado el proceso de diálogo y gestión con las entidades. Cabe anotar que en algunos casos esto no influyó en la decisión de no incluir indicadores en la batería, pues su participación es fundamental, no pueden reemplazarse con otros indicadores y se verificó la existencia y disponibilidad de la información durante el proceso de diálogo con las entidades.

Las fichas metodológicas completas se incluyen en los anexos 2 y 3. Las mismas fueron realizadas teniendo en cuenta la metodología del DANE¹²¹ para la construcción de fichas metodológicas de instrumentos de medición, y algunos criterios adicionales que se consideraron relevantes teniendo en cuenta el contexto de la consultoría y por lo tanto incluyen:

¹¹⁹ Corresponden a los indicadores para los cuales se recibió información por parte de las entidades responsables. Para el restante de indicadores se sabe a ciencia cierta la disponibilidad de dicha información, pero es fundamental desarrollar mecanismos adicionales de gestión y comunicación para lograr que sea entregada.

¹²⁰ Corresponden a los indicadores para los cuales se recibió información por parte de las entidades responsables. Para el restante de indicadores se sabe a ciencia cierta la disponibilidad de dicha información, pero es fundamental desarrollar mecanismos adicionales de gestión y comunicación para lograr que sea entregada.

¹²¹ DANE. (S.F.). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores del DANE*.

- ❖ Atributo
- ❖ Dimensión
- ❖ Categoría
- ❖ Objetivo general de cada indicador
- ❖ Sigla
- ❖ Definiciones y conceptos
- ❖ Método de medición
- ❖ Unidad de medida
- ❖ Fórmula
- ❖ Limitaciones del indicador
- ❖ Fuente de los datos
- ❖ Desagregación
- ❖ Periodicidad
- ❖ Fecha de información disponible
- ❖ Responsable del envío de información
- ❖ Observaciones
- ❖ Correlación con la categoría
- ❖ Información sobre si los datos son públicos
- ❖ Links relevantes

La descripción de cada uno de los campos se incluye como parte de las fichas metodológicas que se anexan.

1. Batería de indicadores para medir el derecho a la justicia

1.1. Vulneraciones

1.1.1. *Debido proceso*

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes de personas privadas de la libertad	Número de denuncias por torturas y tratos crueles e inhumanos de personas privadas de la libertad	Fiscalía	Municipal*	no
	Tasa de hacinamiento en centros penitenciarios del INPEC	INPEC	Departamental	sí
	Número de sanciones al personal de Policía por uso excesivo de la fuerza y lesiones personales	Policía	Unidad de Policía	sí
	Número de agresiones dentro de los centros penitenciarios causadas por agentes del orden público a las personas privadas de la libertad	INPEC	Departamental	sí

	Número de tutelas interpuestas por haber obtenido confesiones bajo tortura	Consejo Superior de la Judicatura - CSJ	Municipal*	no
--	--	---	------------	----

Tabla 5.
Elaboración propia.

1.1.2. Acceso a la justicia y debido proceso

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Violaciones al acceso a la justicia y al debido proceso	Porcentaje de tutelas interpuestas por incumplimiento del Debido Proceso	DANE, ENJI	Municipal	sí
	Porcentaje de casos que no tuvieron asistencia legal	Consejo Superior de la Judicatura - CSJ	Regional	sí
	Porcentaje de casos que buscaron un acuerdo directo o se retiraron por inexistencia de autoridad	DANE, ENJI	Regional	sí

Tabla 6.
Elaboración propia.

1.1.3. Efectividad

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Impunidad	Número de peticiones a la CIDH admitidas	Consejería	Nacional	sí
	Índice de impunidad en la fase de juzgamiento para casos de graves violaciones a los Derechos Humanos	Fiscalía	Municipal*	no
	Índice de impunidad en la fase de investigación para casos de graves violaciones a los Derechos Humanos	Fiscalía	Municipal*	no
	Índice de impunidad en la fase de indagación para casos de graves violaciones a los Derechos Humanos	Fiscalía	Municipal*	no
	Índice de impunidad en la sanción para casos de graves violaciones a los Derechos Humanos	Fiscalía	Municipal*	no

	Índice de impunidad global para casos de graves violaciones a los Derechos Humanos	Fiscalía	Municipal*	no
	Porcentaje de casos que se reportaron como no solucionados	DANE	Regional	sí
	Percepción de impunidad	Latinobarómetro	Nacional	sí
Incumplimiento de las órdenes de reparación por violaciones a derechos humanos	Número de sentencias informes de fondo y soluciones amistosas que tienen más de 10 años sin cumplir y sin avance en más de 50% de su cumplimiento	ANDJE, Consejería	Nacional	no
	Saldo relativo entre el monto de lo adeudado en sentencias y lo pagado al final de cada año.	Consejo Superior de la Judicatura - CSJ	Nacional*	Sí

Tabla 7.
Elaboración propia.

1.2. Factores de riesgo

1.2.1. Acceso a la Justicia

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Ausencia de condiciones de seguridad para garantizar el derecho a la justicia	Número de jueces y magistrados que reportaron alguna amenaza	Unidad Nacional de Protección - UNP	Municipal	sí
	Número de jueces y magistrados con asignación de riesgo extraordinario o extremo	Unidad Nacional de Protección - UNP	Municipal	sí
	Tasa de homicidios	Universidad de los Andes - CEDE	Municipal	sí
	Tasa de secuestro	Universidad de los Andes - CEDE	Municipal	sí
	Tasa de desplazamiento	Universidad de los Andes - CEDE	Municipal	sí
	Número de vulneraciones reportadas a personas de Justicia y Paz	Fiscalía	Municipal	sí
	Número de medidas de protección concedidas a favor de personal judicial e intervinientes en procesos judiciales	Fiscalía	Municipal*	no

	Número de medidas de protección concedidas a favor de víctimas y testigos	Fiscalía	Municipal*	no
Desconocimiento de Derechos	Porcentaje de casos no resueltos porque entraron a una entidad no competente	DANE	Regional	sí
Falta de confiabilidad en el sistema judicial por parte de la ciudadanía	Porcentaje de casos que no se tramitaron o se retiraron por desconfianza en las instituciones	DANE	Regional	sí
	Porcentaje de personas confían en el poder judicial	DANE	Nacional	sí
Barreras de desplazamiento	Tiempo promedio de desplazamiento al interior del departamento	Departamento Nacional de Planeación - DNP	Departamental	sí
	Distancia lineal al principal mercado mayorista de alimentos	Universidad de los Andes - CEDE	Municipal	sí

Tabla 8.
Elaboración propia.

1.2.2. Acceso a la Justicia y Debido Proceso

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Pobreza	Incidencia de la pobreza monetaria	DANE - GEIH	Departamental	sí

Tabla 9.
Elaboración propia.

1.2.3. Acceso a la Justicia, Debido Proceso y Efectividad

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Corrupción dentro del poder judicial	Número de sanciones por delitos relacionados con la corrupción	Secretaría de Transparencia	Municipal	sí
Congestión y demoras Judiciales	Número de casos con vencimiento de términos	Consejo Superior de la Judicatura	Municipal*	no
	Porcentaje de procesos que se retiraron por percepción de demoras en el trámite	DANE- ECV	Regional	sí

	Tiempo promedio de duración de procesos en la primera instancia de la jurisdicción civil	Consejo Superior de la Judicatura	Regional	sí
	Tiempo promedio de duración de procesos en la primera instancia de la jurisdicción penal	Consejo Superior de la Judicatura	Regional	sí
	Número de procesos pendientes por trámite por despacho	Consejo Superior de la Judicatura	Municipal	sí
	Tasa de cobertura por Juez	Consejo Superior de la Judicatura	Municipal	sí
	Tasa de demanda de Justicia	Consejo Superior de la Judicatura	Municipal	sí

Tabla 10.
Elaboración propia.

1.3. Capacidades

1.3.1. *Debido Proceso*

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Condiciones dignas a personas privadas de la libertad	Incremento porcentual en el presupuesto en infraestructura del INPEC	INPEC	Nacional	no
	Incremento porcentual en el presupuesto en programas para mejorar las condiciones de los reclusos en temas de educación y convivencia del INPEC	INPEC	Nacional	sí
	Variación porcentual en el índice de hacinamiento del INPEC	INPEC	Departamental	sí
Capacitación en derechos humanos a la policía y personal penitenciario	Número de personas del INPEC con diplomado en Derechos Humanos	INPEC	Nacional	sí
	Porcentaje de funcionarios del INPEC que asistieron a actividades para fortalecimiento en Derechos Humanos	INPEC	Regional del INPEC	sí
	Número de personas de la policía sensibilizadas en temas relacionados con Derechos Humanos	Policía	Unidad de Policía	sí

Tabla 11.
Elaboración propia.

1.3.2. Acceso a la Justicia

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Fortalecimiento en la promoción y disponibilidad de servicios de justicia	Número de instituciones pertenecientes al Nodo de Servicios de Justicia	Ministerio de Justicia	Municipal	sí
	Número de funcionarios de entidades que ofrecen servicios por cada 10 mil habitantes	Ministerio de Justicia	Municipal	sí
	Porcentaje de entradas a casa de justicia provenientes de estratos 1, 2 y 3	DANE	Municipal	sí
	Incidencia de las conciliaciones en derecho realizadas	Ministerio de Justicia	Municipal	sí
	Porcentaje de la población que reportó haber acudido a mecanismos alternativos de solución de conflictos	DANE	Regional	sí
Acceso eficiente a la información de la rama judicial por parte de la ciudadanía	Incremento porcentual en el presupuesto de inversión en sistemas informáticos y generación de conocimiento	Consejo Superior de la Judicatura	Nacional	sí
	Factor de acceso público a la información del Índice de transparencia de las entidades relacionadas con la justicia	Transparencia por Colombia	Nacional	sí

Tabla 12.
Elaboración propia.

1.3.3. Efectividad

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Existencia de mecanismos de monitoreo a <u>procesos nacionales</u> para la implementación de decisiones que aseguren el restablecimiento de los derechos a las personas	No existen métodos de medición para realizar seguimiento a este tema			

que acceden a la justicia				
Respuesta estatal ante demandas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Incremento porcentual periódico del número de acuerdos con y sin homologación	ANDJE, Consejería	Nacional	no
	Incremento absoluto periódico del número de soluciones amistosas aprobadas por la CIDH	ANDJE, Consejería	Nacional	sí
	Porcentaje de cumplimiento de sentencias, informes de fondo y soluciones amistosas pendientes	ANDJE, Consejería	Nacional	no
	Índice de cumplimiento de sentencias, informes de fondo y soluciones amistosas pendientes ponderado por años de demora.	ANDJE, Consejería	Nacional	no

Tabla 13.
Elaboración propia.

1.3.4. Acceso a la Justicia y Debido Proceso

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Capacitación y formación del personal administrativo y judicial para garantizar el derecho a la justicia	Incremento porcentual en el presupuesto destinado a capacitación del talento humano en la rama judicial	Consejo Superior de la Judicatura	Nacional	sí

Tabla 14.
Elaboración propia.

1.3.5. Acceso a la Justicia, Debido proceso y Efectividad

Atributo	Indicador	Entidad Fuente	Desagregación posible	Datos
Asignación y ejecución de partidas presupuestales suficientes al Poder Judicial	Brecha relativa entre el presupuesto solicitado y el asignado	Consejo Superior de la Judicatura	Nacional	sí
	Crecimiento porcentual del presupuesto asignado	Consejo Superior de la Judicatura	Nacional	sí

Tabla 15.
Elaboración propia.

*A pesar de verificar la existencia de datos y su desagregación con las entidades, los mismos no fueron enviados y por lo tanto no fueron incluidos en los cálculos de indicadores en índices. Por la misma razón la desagregación territorial no fue verificada.

2. Batería de indicadores para medir el derecho al medio ambiente

2.1. Vulneraciones

Atributo	Indicador	Fuente de los datos	Desagregación	Datos
Afectación por fenómenos naturales y climáticos	Población afectada por fenómeno natural o climático recurrente	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD	Municipal	sí
	Proporción de fallecidos de la población afectada por fenómeno natural o climático recurrente	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD	Municipal	sí
Falta de disponibilidad, inasequibilidad, inaccesibilidad, baja calidad y falta de aceptabilidad de agua y saneamiento	Proporción de la población sin acceso a acueducto	DANE - ECV	Regional	sí
	Proporción de población rural sin acceso a acueducto	DANE - CNA	Municipal	sí
	Proporción de la población sin alcantarillado	DANE - ECV	Regional	sí
	Proporción de población rural sin alcantarillado	DANE - CNA	Municipal	sí
	Número de horas al día sin servicio de agua	Superintendencia de Servicios Públicos SSPD	Departamental	sí
	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)	Superintendencia de Servicios Públicos SSPD	Departamental	sí
	Morbilidad por enfermedades infecciosas intestinales	Ministerio de Salud	Municipal	sí
	Mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales	Ministerio de Salud	Municipal	sí
	Proporción de hogares que tratan el agua antes de consumirla	DANE - ECV	Regional	sí
	Número de Personas con acceso a agua potable	GEIH - Ministerio de Vivienda	Departamental	no
	Número de personas con acceso a agua potable en la zona rural	GEIH - Ministerio de Vivienda	Departamental	no
Contaminación del Aire	Porcentaje de excedencias de PM 2.5 en el aire	IDEAM	Estación de monitoreo	sí

	Morbilidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas	Ministerio de Salud	Municipal	sí
	Mortalidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas	Ministerio de Salud	Municipal	sí
	Emisiones netas nacionales de gases de efecto invernadero - GEI	IDEAM	Nacional	sí
Erosión, infertilidad y contaminación del suelo	Proporción de la superficie afectada por anomalías de precipitación	IDEAM	Departamental	sí
	Proporción del área de suelos degradados por erosión	IDEAM	Departamental	sí
	Prácticas agrícolas dañinas: Proporción de uso de plaguicidas y fertilizantes en la agricultura	DANE - CNA	Municipal	sí
Afectación a ecosistemas y entornos estratégicos	Índice de uso de agua	IDEAM	Regional	sí
	Animales incautados por tráfico ilegal de especies animales	Policía - DICAR	Municipal	sí
	Tala ilegal incautada	Policía - DICAR	Municipal	sí
	Número de denuncias por delitos contra el medio ambiente	Ministerio de Defensa	Municipal	sí
	Número de atentados contra oleoductos	Ministerio de Defensa	Departamental	sí
	Número de especies en alguna categoría de amenaza	Ministerio de Ambiente - MADS	Nacional	sí
	Tasa anual de deforestación	IDEAM	Departamental	sí

Tabla 16.
Elaboración propia.

2.2. Factores de riesgo

Atributo	Indicador	Fuente de los datos	Desagregación	Datos
Prácticas que afectan la sostenibilidad de los recursos naturales	Número de vertimientos en cuerpos de agua superficiales	IDEAM	Departamental	sí
	Número de años de disponibilidad de reservas de gas y petróleo	DANE	Nacional	sí

	Proporción de áreas de pastos en la zona rural	DANE - CNA	Municipal	sí
	Cantidad de residuos peligrosos generados por habitante	IDEAM	Departamento	sí
	Número de unidades de producción mineras caracterizadas	Ministerio de Minas	Departamental	sí
	Porcentaje de aporte de las actividades económicas extractivas al PIB	DANE	Departamental	sí
Pobreza	Incidencia de la pobreza monetaria	DANE, GEIH	Departamental (sólo 24)	sí
Corrupción y debilidad institucional	Índice de transparencia de las entidades públicas medioambientales	Transparencia por Colombia	Nacional	sí
	Índice de transparencia departamental	Transparencia por Colombia	Departamental	sí
	CAR con hallazgos fiscales irregulares	Ministerio de Ambiente - MADS	CAR	sí
Oferta de servicios ilegales	Cantidad de cultivos ilícitos	SIMCI - Ministerio de Defensa	Municipal	sí
	Tasa de homicidios	Universidad de los Andes -CEDE	Municipal	sí
	Tasa de secuestro	Universidad de los Andes -CEDE	Municipal	sí
	Tasa de desplazamiento	Universidad de los Andes -CEDE	Municipal	sí
Riesgos a la seguridad de defensores y líderes medio-ambientales	Numero Evaluaciones de la UNP de riesgo a líderes sociales	Unidad Nacional de Protección - UNP	Municipal	sí

Tabla 17.
Elaboración propia.

2.3. Capacidades

Atributo	Indicador	Fuente de los datos	Desagregación	Datos
Prevención y respuesta en situaciones de desastres	Existencia de Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) o Estrategia de	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD	Municipal	sí

naturales y climáticos	Manejo de Respuesta a Emergencias (EMRE)			
	Inversión en gestión del riesgo per cápita	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres - UNGRD	Municipal	sí
	Departamento con planes integrales (adaptación y mitigación) frente al cambio climático (Sí/No)	Ministerio de Ambiente - MADS	Departamental	no
Disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de agua y saneamiento	Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	Ministerio de Vivienda	Municipal	no
	Número de plantas de tratamiento de aguas residuales PTARs	Superintendencia de Servicios Públicos - SSPD	Departamental	sí
	Variación porcentual en la cobertura de acueducto	DANE - ECV	Regional	sí
	Variación porcentual en la cobertura de alcantarillado	DANE - ECV	Regional	sí
Mecanismos para contribuir a una mejor calidad del aire	Variación porcentual en el índice de calidad del aire para PM _{2.5} en categoría "bueno"	IDEAM	Estación de monitoreo	sí
	Reducción de gases efecto invernadero	IDEAM	Nacional	sí
Productividad del suelo	Proporción de la superficie en cobertura no artificial ni agrícola	IDEAM	Nacional	sí
	Incidencia de usos de fertilizantes orgánicos y amigables con el medio ambiente	DANE - ENA	Municipal	sí
Mecanismos de participación en las políticas y decisiones ambientales	Departamentos que se encuentran en la categoría de "riesgo bajo" en el Módulo de plan anticorrupción del índice de transparencia departamental.	Transparencia por Colombia	Departamental	sí
	Estudiantes de programas ambientales del SENA por cada 100 mil habitantes	SENA	Departamental	sí

Incorporación de la dimensión ambiental en las políticas de competitividad	Proporción de empresas (hoteles, agrícolas e industriales) que han invertido en proyectos ambientales	DANE	Regional	sí
	Número de negocios verdes verificados	Ministerio de Ambiente - MADS	Departamental	sí
Mecanismos del Estado para proteger ecosistemas y entornos estratégicos vulnerables	Cambio en la superficie de bosque natural	IDEAM	Departamental	sí
	Variación de la superficie de cobertura vegetal afectada por incendios	IDEAM	Departamental	sí
	Proporción de residuos aprovechados y tratados respecto de los gestionados	IDEAM	CAR	sí
	Porcentaje de PCB (Bifenilos Policlorados) eliminadas respecto de inventariados	IDEAM	CAR	sí
	Proporción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas-RUNAP	DNP	Municipal	sí
	Recursos dirigidos a temas de medio ambiente por hectárea	Ministerio de Ambiente - MADS	CAR	sí
	Crecimiento porcentual del presupuesto de las CAR	Ministerio de Ambiente - MADS	CAR	sí
Mecanismos de justiciabilidad del derecho	Quejas y reclamos relacionados con la corrupción para el sector de medio ambiente	Secretaría de Transparencia	(Información no disponible)	no

Tabla 18.
Elaboración propia.

3. Herramientas para facilitar el análisis y la interpretación: índices por atributo y categoría

Con el fin de llevar a cabo un análisis global del estado del derecho y de su realización en cuanto a vulneraciones, riesgos y capacidades, se construyeron índices que agrupan los indicadores por categoría y por atributo. Adicionalmente se utilizó la metodología de la Consejería para obtener un resultado global de todo el derecho. A continuación, se explica la metodología utilizada. En el capítulo siguiente se presentan los resultados de medición y los rankings derivados de la misma a nivel departamental.

La metodología de construcción del índice para cada componente se basa en el cálculo de puntajes estandarizados, de la siguiente manera:

Sea $X_{j,k}$ el indicador j del componente k (Categorías: vulneraciones, riesgos o capacidades; o Atributos), con media $\mu_{j,c}$ y desviación estándar $\sigma_{j,c}$ sobre el

conjunto de municipios. Y sea $x_{i,j,c}$ su realización para el municipio i , que posee $n_{i,v}$ indicadores de vulneración, $n_{i,r}$ de riesgo y $n_{i,c}$ de capacidades. Entonces, el puntaje para la vulneración, riesgo y capacidad (o para cada atributo) del municipio o departamento i es:

$$K_i = \frac{100}{n_{i,v}} \sum_{j=1}^{n_{i,v}} \frac{(x_{i,j,v} - \mu_{j,v})}{\sigma_{j,v}}$$

donde K_i es el Índice de Vulneraciones, de Capacidades, de Riesgos o de un atributo particular para una unidad espacial de referencia i (municipio o departamento).

De esta manera se construyeron índices que permiten establecer un orden numérico que clasifica a los municipios y departamentos en cuanto a su grado de vulneración de cada derecho, existencia de factores de riesgo, o su nivel de capacidades de acuerdo a lo presentado en el marco conceptual. Para aquellos atributos que son medidos con más de un indicador, los índices permiten establecer un orden numérico para los municipios y departamentos frente al grado de realización de dicho atributo.

Adicionalmente se construyó un índice global del estado de realización de cada derecho. La metodología se tomó a partir de la construcción de índice global presentada por la Consejería y que se presenta a continuación:

Sea V_i el índice de vulneraciones para un derecho, R_i el índice de riesgos y C_i el índice de capacidades, con las mismas características señaladas previamente:

$$V_i = \frac{100}{n_{i,v}} \sum_{j=1}^{n_{i,v}} \frac{(x_{i,j,v} - \mu_{j,v})}{\sigma_{j,v}}$$

$$R_i = \frac{100}{n_{i,r}} \sum_{j=1}^{n_{i,r}} \frac{(x_{i,j,r} - \mu_{j,r})}{\sigma_{j,r}}$$

$$C_i = \frac{100}{n_{i,c}} \sum_{j=1}^{n_{i,c}} \frac{(x_{i,j,c} - \mu_{j,c})}{\sigma_{j,c}}$$

Por construcción, $V_i \sim R_i \sim C_i \sim Nor(0, 100^2)$. Es decir, los puntajes tienen una distribución normal con media cero y desviación estándar de 100. Por lo tanto, es posible construir un indicador global IG_i de goce del derecho al medio ambiente, así:

$$IG_i = C_i - R_i - V_i = \frac{100}{n_{i,v}} \sum_{j=1}^{n_{i,v}} \frac{(x_{i,j,v} - \mu_{j,v})}{\sigma_{j,v}}$$

Se realizaron pruebas sobre el comportamiento de los índices construidos para vulneraciones, riesgos y capacidades y las mismas son presentadas en el anexo 4. En el mismo se incluyen algunas explicaciones y anotaciones técnicas a tener en cuenta.

Interpretación del índice

- ❖ Un municipio o departamento con puntaje de vulneración positivo presenta un mayor grado de vulneración del derecho en cuestión que el promedio.
- ❖ Un municipio o departamento con puntaje de vulneración negativo presenta un menor grado de vulneración del derecho en cuestión que el promedio.
- ❖ Un municipio o departamento con puntaje de vulneración mayor a 100 corresponde a un municipio o departamento atípico: está en el 16% con mayor vulneración.
- ❖ Un municipio o departamento con puntaje de vulneración menor a -100 corresponde a un municipio atípico: está en el 16% con menor vulneración.
- ❖ Un municipio o departamento con puntaje de vulneración entre -100 y 100 corresponde a un municipio típico: está en el 68% central.
- ❖ Un municipio o departamento con mayor puntaje que otro, tiene un mayor grado de vulneración que el segundo. Aplica al contrario si el resultado es inverso.
- ❖ Interpretaciones similares se dan para los puntajes de riesgos y capacidades.

Teniendo en cuenta que los índices se están construyendo con la mayor cantidad de información posible y que no en todos los casos se logra cubrir por completo los conceptos abordados en cada atributo, es fundamental no caer en generalizaciones ni en conclusiones determinantes sobre el estado de un departamento frente a otro. Es importante, además de analizar la categorización que posibilita el índice, indagar en los indicadores que inciden en mayor o menor medida en el comportamiento del índice.

En el capítulo siguiente, de medición y análisis, se presentan los resultados de medición de la batería de indicadores para el nivel nacional y se incluyen los resultados de los índices para vulneraciones, riesgos y capacidades. Los demás cálculos, así como la base de datos completa de información de cada indicador se entregan como un anexo como parte de esta consultoría a la Consejería.

4. Retos y recomendaciones relacionados con los instrumentos de medición

La complejidad de los temas que abarca cada uno de los derechos y por lo tanto el espectro de temas que deben ser medidos para poder medir el estado de realización de cada derecho, hace necesario contar con un número importante de indicadores. La inexistencia de información sobre ciertos temas, el no envío de información por parte de las entidades y, en algunos casos la inexistencia de mecanismos de recopilación de información que sí existe en los territorios, son los obstáculos principales para la formulación de una batería de indicadores completa que abarque todo el espectro de temas propuestos en el marco conceptual. Al respecto se señalan los siguientes retos:

4.1. [Retos en la selección de indicadores para medir el derecho a la justicia](#)

- ❖ Desde la Fiscalía y el Ministerio de Justicia se hizo mención a esfuerzos adelantados y a un plan para poder llevar a cabo una medida de impunidad periódica. En esta consultoría se realizó una

propuesta puntual de cómo medir la impunidad global y para las distintas fases procesales tomando como insumo un proyecto de Econometría¹²², en el cual se midió la impunidad para casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Teniendo en cuenta que Colombia no cuenta actualmente con mediciones estándar de impunidad y que es uno de los temas centrales para la medición del derecho a la justicia, se recomienda aunar esfuerzos con la Fiscalía y el Ministerio de Justicia con el fin de lograr generar acuerdos y una metodología de medición que sea útil a las diferentes entidades y que pueda implementarse en el corto plazo.

- ❖ Uno de los temas centrales en el goce efectivo del derecho a la justicia tiene que ver con el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, y soluciones amistosas e informes de fondo de la CIDH. Actualmente no se cuenta con indicadores estandarizados para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de estas sentencias. En las fichas metodológicas se entregan propuestas concretas sobre una manera de medir parte del cumplimiento, teniendo en cuenta que no todas las acciones son medibles ni dependen únicamente del Estado. Llevar a cabo un seguimiento completo y periódico al cumplimiento de sentencias permite generar alertas y tomar decisiones de priorización, por ejemplo, de las acciones a adelantar de acuerdo con el tiempo de incumplimiento de acciones y/o de nivel de incumplimiento de ciertas sentencias.
- ❖ La medición de los tiempos procesales y su vencimiento, de acuerdo con lo estipulado en la ley, se hace supremamente compleja por las mismas características con las que el incumplimiento de los tiempos procesales se establece formalmente. Por ello, se incluyen temas de percepción y de tiempos promedio de demoras en la batería. Lamentablemente, para el único indicador que mide objetivamente parte de la problemática de demoras en los tiempos procesales (número de casos con vencimiento de términos), no fue enviada la información.
- ❖ Si bien se incluyó un indicador de lesiones personales y uso de la fuerza por parte del personal del INPEC sobre los reclusos y la información fue enviada por la entidad, la misma reporta para todo el país cero casos. Por esta razón el indicador no fue incluido en la base. A futuro es importante revisar con la entidad, pues es un comportamiento de los datos no esperado.
- ❖ El sistema carcelario en Colombia es manejado en parte por el INPEC. Teniendo en cuenta que los demás centros penitenciarios están a cargo de las entidades territoriales y que no existe un sistema de información en el cual se reporte la información sobre dichos centros ni se haga seguimiento, los indicadores incluidos en la batería de indicadores hacen referencia únicamente a los centros administrados por el INPEC. Esto genera un reto supremamente importante a futuro de poder contar con la información completa a nivel nacional.
- ❖ Como se mencionó en los retos del capítulo anterior, a lo largo de las reuniones sostenidas con diferentes instancias de la Rama Judicial, se evidenció la ausencia de información periódica y estandarizada de monitoreo sobre el cumplimiento de sentencias a cualquier escala. Por dicha razón, el atributo de monitoreo no es incluido en la medición.

4.2. Retos en la selección de indicadores para medir el derecho al medio ambiente

- ❖ De acuerdo a la normatividad, las Corporaciones Autónomas Regionales deben reportar un cúmulo de información detallada y periódica al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo

¹²² Informe de Evaluación Sumativa de la Política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH de marzo de 2006 a 31 de julio de 2010

Sostenible. Sin embargo, a la fecha, dicha información está disponible parcialmente, no es consistente entre entidades, ni presenta un reporte continuo. Adicionalmente, muchos de los indicadores no han sido reportados por las corporaciones.

- ❖ El Ministerio de Educación viene adelantando una revisión sobre la política de educación ambiental, con miras a generar indicadores de seguimiento concretos para la misma. Es importante poder incorporar estas herramientas a la batería una vez sean formuladas e implementadas.
- ❖ El Ministerio de Minas y Energía viene desarrollando también un avance en materia de derechos humanos y de estructuración de indicadores que permitan la medición de una estrategia para los derechos humanos. Se recomienda generar sinergias con este proceso para poder contar con la información que de allí se genere.
- ❖ El Ministerio de Salud está trabajando en un Sistema de Información de Salud Ambiental - SUISA-, para el cual una gran parte de temáticas e indicadores son relevantes. Con el fin de evitar duplicidades en la información y en los tipos de medidas que hacen las entidades, se recomienda trabajar de manera conjunta con dicho ministerio para aprovechar los esfuerzos ya realizados y evitar la duplicidad de acciones en materia de medición de salud ambiental.
- ❖ Como se mencionó en los retos del capítulo anterior, la brecha entre la división geopolítica y las características intrínsecas del medio ambiente, presenta grandes obstáculos para la medición, la desagregación geográfica y poblacional de los datos. Adicionalmente, presenta dificultades en la manera como los mismos se agregan, pues cada temática funciona de una manera distinta y por lo tanto cuenta con una desagregación diferente. Hay datos a nivel de CAR, otros a nivel de cuencas hidrográficas, de estaciones de monitoreo de contaminación, de municipios, departamentos y regiones. A pesar de la complicación que presenta manejar y agregar datos a estos distintos niveles, se llevaron a cabo imputaciones y promedios a nivel municipal y departamental con el fin de poder analizar los datos. Por esta razón es fundamental tener especial cuidado en la interpretación de los datos.
- ❖ La Defensoría del Pueblo viene adelantando una propuesta metodológica y de medición del derecho al medio ambiente. Es importante generar sinergias con dicha entidad con el fin de retroalimentar y no duplicar esfuerzos. Parte de la propuesta de la Defensoría tiene que ver con empezar a tener medidas más consistentes con la manera como funciona el medio ambiente en tanto es circular. Descompensaciones en un recurso no son aisladas, sino que a su vez generan cambios en recursos adicionales. Se busca, por lo tanto, tener medidas a nivel de ecosistemas más que a nivel de recursos por separado. En este momento, no se cuenta con indicadores desagregados y probados en la materia, sin embargo, es importante explorar las posibilidades de hacerlo e incorporar a la medición dichas metodologías una vez se implementen.
- ❖ El asesinato de líderes medioambientales, el derramamiento de petróleo en fuentes hídricas y la afectación al medio ambiente por minería legal e ilegal en los territorios, son temas supremamente relevantes en la coyuntura nacional actual y que hacen parte del centro de la afectación al derecho al medio ambiente. Lamentablemente no existen datos que permitan medir estas problemáticas. Para líderes se tienen únicamente datos de solicitud de protección por parte de líderes sociales en general, pero no para líderes de medio ambiente. Tampoco se

tienen datos sobre la afectación directa a los mismos. En lo referente a derramamiento de petróleo, el Ministerio de Minas ha venido recogiendo la información, más no tiene una medida periódica sobre el tema; no pudimos obtener la información existente. Finalmente, en lo referente a minería, no existen medidas oficiales sobre la cantidad y ubicación de actividades mineras ilegales, como tampoco se cuenta con información sobre el grado de afectación ambiental que también genera la minería legal.

4.3. Retos transversales a la medición de ambos derechos

- ❖ La calidad de los índices que se formulan para cada categoría y atributo está altamente correlacionada con contar con un alto número de indicadores y de datos para los mismos, que permitan que el índice efectivamente se comporte como una curva normal, según lo esperado. Índices de calidad permiten llevar a cabo múltiples ejercicios de medición y de análisis de la información como por ejemplo ejercicios de causalidad, regresiones e intervalos de confianza. Estos ejercicios son claves para la formulación de propuestas de política pública asertivas. Por lo tanto, es muy importante encaminar acciones concretas dirigidas a incrementar la cantidad de información con la que se cuenta en cada caso.
- ❖ La posibilidad de realizar un seguimiento continuo y comparable a lo largo del tiempo sobre cada una de las baterías de indicadores, requiere que las entidades midan y reporten la misma información periódicamente. Lamentablemente hay indicadores para los cuales se presenta un riesgo alto de que no se pueda continuar con su medición. Tal es el caso de:
 - Los indicadores obtenidos a partir de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, la cual hasta el año 2016 tenía un nivel de representatividad regional y para el 2017 tan sólo nacional.
 - Los indicadores obtenidos del Censo Nacional Agropecuario, el cual presenta información sumamente interesante y detallada a nivel municipal. No se sabe aun cuándo se realizará el próximo censo ni si los mismos temas van a ser medidos.
 - Los indicadores de presupuesto de las entidades se asocian a rubros presupuestales particulares. Es importante que conforme se ajusten los nombres de los temas en los presupuestos, los indicadores sean modificados buscando la incorporación de los mismos temas asociados al marco conceptual.
- ❖ No se pudo obtener la información acordada con todas las entidades. De manera general hubo mucha receptividad y colaboración hacia la consultoría, sin embargo, el envío de datos no se realizó completo ni de acuerdo a lo informado por algunas entidades en las reuniones. Por este motivo queda faltando la medición de algunos indicadores. El detalle se puede observar en las tablas detalle de indicadores presentadas al principio de este capítulo.
- ❖ La medición de problemáticas asociadas al conflicto armado y a la delincuencia son claves para ambos derechos. Lamentablemente la confidencialidad de la información institucional para estos temas hizo necesario que se recurriera a indicadores medidos por la Universidad de Los Andes. Teniendo en cuenta que la calidad de la información institucional es más alta y más detallada, se sugiere utilizar la misma para análisis internos del observatorio.
- ❖ Las medidas de corrupción son un eje central del tema de riesgos a la vulneración de ambos derechos. Sin embargo, no se cuenta con información detallada por sector justicia o ambiente, ni a nivel territorial, que es donde el riesgo de corrupción tiene mayor influencia.

V. MEDICIÓN Y ANÁLISIS

En este capítulo se presentan los resultados de medición de la línea base para las baterías de indicadores de los derechos a la justicia y al medio ambiente a nivel nacional, y se incluyen los resultados de la medición de índices por categoría (vulneraciones, riesgos y capacidades) y nivel global para cada derecho. Se incluye también un análisis de los resultados más relevantes. Es importante tener en cuenta que la línea base incluye indicadores en su mayoría medidos en el año 2016. Se tomó este año como referencia, pues es para el que se tiene una mayor cantidad de datos. Hay indicadores para los cuales no se contó con información para dicho año, por lo tanto, se incluyó el valor para el que hay medición. Los datos de la totalidad de indicadores a nivel municipal, departamental y regional, para ambos derechos, así como todos los índices calculados, se encuentran en el anexo 5. Adicionalmente se incluyen las explicaciones metodológicas del cálculo puntual de indicadores, imputaciones realizadas y cálculo de índices, así como las pruebas estadísticas llevadas a cabo para los mismos en el anexo 6.

1. Línea base de las baterías de indicadores y análisis

1.1. [Línea base de indicadores para el Derecho a la Justicia](#)

Las tablas a continuación, contienen la línea base para Colombia de los indicadores de la batería del derecho a la justicia.

Vulneraciones					
Dim	Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Debido proceso	Tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes	Tasa de hacinamiento en centros penitenciarios del INPEC	61	%	2016
		Número de sanciones al personal de Policía por uso excesivo de la fuerza y lesiones personales	144	Sanciones	2016
Acceso a la Justicia y Debido Proco	Violaciones al acceso a la justicia y al debido proceso	Porcentajes de casos que no tuvieron asistencia legal	70	%	2016
		Porcentaje de tutelas interpuestas por incumplimiento del Debido Proceso	19	%	2017
		Porcentaje de casos que buscaron un acuerdo directo o se retiraron por inexistencia de autoridad	10	%	2016
		Porcentaje de casos que buscaron un acuerdo directo o se retiraron por percepción de costos elevados	6	%	2016
Efectividad	Impunidad	Porcentaje de casos que se reportaron como no solucionados	61	%	2016
		Número de peticiones a la CIDH admitidas	512	Peticiones	2016
		Percepción de impunidad	58	%	2016

	Incumplimiento de las órdenes de reparación	Saldo relativo entre el monto de lo adeudado en sentencias y lo pagado al final de cada año.	84	%	2016
--	---	--	----	---	------

Tabla 19. Línea base para vulneraciones, Derecho a la Justicia.
Elaboración propia.

De acuerdo a la información presentada, se puede ver que hay una alta incidencia de violaciones para los 3 atributos definidos en vulneraciones. Esto, dado que la tasa de hacinamiento, el porcentaje de casos sin asistencia legal y los casos no solucionados, son superiores al 60%. Por el contrario, la inexistencia de una autoridad y los costos de los trámites parecen ser una causa menor en la violación del derecho a la justicia. En cuanto al número de sanciones al interior de la policía por uso excesivo de la fuerza y lesiones personales, el mismo asciende a aproximadamente 4% de la fuerza policial¹²³. Finalmente, teniendo en cuenta que la cantidad de tutelas por incumplimiento del debido proceso, probablemente tiene un sesgo negativo por subreporte debido al desconocimiento de estos temas por parte de la población, un 19% es un valor importante sobre la violación al derecho que se está dando por esta causa.

Riesgos					
Dim	Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Acceso a la justicia	Barreras de desplazamiento	Tiempo promedio de desplazamiento al interior del departamento	176	Minutos	2016
		Distancia lineal al principal mercado mayorista de alimentos	130	Kilómetros	2016
	Ausencia de condiciones de seguridad para garantizar el derecho a la justicia	Número de jueces y magistrados a los que se le realizó una evaluación de riesgo en el último año por amenazas	133	Jueces	2016
		Número de jueces y magistrados con asignación de riesgo extraordinario o extremo	101	Jueces	2016
		Número de vulneraciones reportadas a personas de Justicia y Paz	361	Vulneraciones	2016
		Tasa de desplazamiento	34	Desplazamientos por 10 mil hab	2016

¹²³ Para el año 2017, el número total de policías es de aproximadamente 178.000. Planta de Personal. Policía Nacional de Colombia. 2017.

		Tasa de secuestros	0,16	Secuestros por 10 mil hab.	2016	
		Tasa de homicidios	2,8	Homicidios por 10 mil hab.	2016	
	Desconocimiento de derechos	Porcentaje de casos no resueltos que entraron a una entidad competente	94	%	2016	
		Falta de confiabilidad en el sistema judicial	Porcentaje de casos que no se tramitaron o se retiraron por desconfianza en las instituciones	5,3	%	2016
			Porcentaje de personas que confían en el Sistema de Justicia	42	%	2016
Acceso y Debido proceso	Pobreza	Incidencia de la pobreza monetaria	28	%	2016	
Acceso a la Justicia, Debido Proceso y Efectividad	Corrupción dentro del poder judicial	Número de sanciones por delitos relacionados con la corrupción	388	Sanciones	2016	
		Congestión y demoras Judiciales	Porcentaje de procesos que se retiraron por percepción de demoras en el trámite	30	%	2016
	Tiempo promedio de duración de procesos ordinarios en primera instancia de la jurisdicción civil y familiar		509	Días	2016	
	Tiempo promedio de duración de procesos ordinarios en primera instancia de la jurisdicción penal		924	Días	2016	
	Número de procesos judiciales pendientes por trámite por despacho		136	Procesos por despacho	2016	
	Tasa de demanda de justicia		226	Procesos por despacho	2016	
	Tasa de cobertura por juez	1,5	Jueces por cada 10 mil hab.	2016		

Tabla 20. Línea base para Factores de Riesgo, derecho a la Justicia

Al revisar los datos agregados para el nivel nacional sobre los factores de riesgo que inciden en la vulneración al derecho a la justicia, resalta la medida del desconocimiento sobre las rutas de acceso a servicios, medido en los casos no resueltos por haberse tramitado en entidades no competentes con un valor del 94%. Adicionalmente cabe resaltar la problemática de congestión judicial, para la cual en promedio en Colombia para 2016 había 136 procesos pendientes por despacho, cuando el tiempo promedio de duración puede oscilar entre los 509 y 924 días para la primera instancia de

procesos de jurisdicción civil y familiar, y penal correspondientemente. Cabe resaltar también el valor de las barreras de desplazamiento, en donde en promedio una persona en Colombia debe recorrer 178 km para ir de un municipio al centro de servicios más cercano.

Finalmente, cabe resaltar la alta incidencia que pueden tener los niveles de pobreza cuando aún en Colombia la incidencia de pobreza medida en ingresos es del 28%.

Capacidades					
Dim	Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Debido proceso	Condiciones dignas para personas privadas de libertad	Variación porcentual en el índice de hacinamiento del INPEC	-2	%	2016
		Incremento porcentual en el presupuesto en programas para mejorar las condiciones de los reclusos en temas de educación y convivencia del INPEC	-6,4	%	2018-2017
	Capacitación en DDHH a la policía y personal penitenciario	Porcentaje de funcionarios del INPEC que asistieron a las actividades para fortalecimiento en Derechos Humanos	50	%	2016
		Número policías sensibilizados en temas relacionados con Derechos Humanos	32.456	Personas	2017
		Número de personas del INPEC que obtuvieron diplomado en Derechos Humanos	54	Personas	2016
Acceso a la Justicia	Fortalecimiento en la promoción y disponibilidad de servicios	Número de instituciones pertenecientes al Nodo de Servicios de Justicia	5.157	Instituciones	2016
		Número de funcionarios de entidades que ofrecen servicios por cada 10 mil habitantes	4,6	Funcionarios pc 10 mil hab.	2016
		Porcentaje de entradas a casa de justicia provenientes de estratos 1, 2 y 3	75	%	2016
		Porcentaje de la población que reportó haber acudido a mecanismos alternativos de solución de conflictos	23	%	2016
		Incidencia de las conciliaciones en derecho realizadas	3	Conciliac. pc 10 mil hab.	2016
	Acceso eficiente a la información de la rama judicial	Incremento porcentual en el presupuesto de inversión en sistemas informáticos y generación de conocimiento	21	%	2017 - 2016
		Factor de acceso público a la información del Índice de transparencia de las entidades relacionadas con la justicia	68	(puntaje)	2016

Effectividad	Respuesta estatal ante demandas en el SIDH	Incremento absoluto periódico del número de soluciones amistosas aprobadas por la CIDH	9	Soluciones	(2017-2014)- (2013-2010)
Acceso y debido proceso	Capacitación y formación del personal	Incremento porcentual en el presupuesto destinado a capacitación del talento humano en la rama judicial	-1,2	%	2017-2016
Acceso, Debido proceso y Effectividad	Asignación y ejecución de partidas presupuestales	Brecha relativa entre presupuesto asignado y solicitado	16	%	2016
		Crecimiento porcentual del presupuesto asignado	13	%	2016

Tabla 21. Línea base para Capacidades, derecho a la Justicia

De las cifras que reflejan las capacidades estatales para garantizar el goce efectivo a la justicia, cabe resaltar el alto porcentaje de entradas a las casas de justicia por parte de personas de los estratos 1, 2 y 3, con un 75%. Sin embargo, el porcentaje de personas que habiendo tenido una necesidad jurídica acudió a mecanismos alternativos es aún baja con un 23%, como también es bajo el número de conciliaciones en derecho por cada 10 mil habitantes. Adicionalmente se resalta el incremento en presupuesto en 21% en temas asociados a sistemas informáticos y generación de conocimiento entre el año 2016 y 2017, así como el crecimiento porcentual del 13% en el presupuesto para la rama judicial para el mismo período. Finalmente vale la pena subrayar el esfuerzo tan importante del gobierno en los últimos años por llevar a buen término las soluciones amistosas ante demandas a la CIDH, el cual pasó de cero en los períodos de gobierno anteriores, a nueve en el período actual.

1.2. Línea base de indicadores para el Derecho al Medio Ambiente

Vulneraciones				
Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Afectación por fenómenos naturales y climáticos	Población afectada por fenómeno natural o climático recurrente	300.110	Personas	2016
	Proporción de fallecidos de la población afectada por fenómeno natural o climático recurrente	1,8	%	2016
Falta de disponibilidad, inasequibilidad, inaccesibilidad, baja calidad y falta de aceptabilidad de agua y saneamiento	Proporción de la población sin acceso a acueducto	9,93	%	2016
	Proporción de la población rural sin acceso a acueducto	60,88	%	2016
	Proporción de la población sin acceso a alcantarillado	36,72	%	2016
	Proporción de la población rural sin acceso a alcantarillado	94,48	%	2016
	Número de horas al día sin servicio de agua	4,42	Horas	2016

	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)	7,28	Índice	2016
	Morbilidad por enfermedades infecciosas intestinales	129,71	Casos por 10mil hab.	2016
	Mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales	0,17	Casos por 10mil hab.	2016
	Proporción de hogares que tratan el agua antes del consumo	54,75	%	2016
Contaminación del Aire	Porcentaje de excedencias PM 2.5 en el aire ¹²⁴	1,18	%	2015
	Morbilidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas	206,34	Casos por 10mil hab.	2016
	Mortalidad atribuible a las enfermedades respiratorias agudas	3,05	Casos por 10mil hab.	2016
	Emisiones netas nacionales de gases de efecto invernadero - GEI	185,64	Mt CO ₂ eq	2016
Erosión, infertilidad y contaminación del suelo	Proporción de la superficie afectada por anomalías de precipitación	1,48	%	2015
	Proporción del área de suelos degradados por erosión	62,62	%	2015
	Prácticas agrícolas dañinas: Proporción de uso de plaguicidas y fertilizantes químicos en la agricultura	54,25	%	2015
Afectación a ecosistemas y entornos estratégicos	Índice de Uso de Agua	34,53	Índice	2015
	Animales incautados por tráfico ilegal de especies animales	17.895	Animales	2017
	Tala por tala ilegal	25.244,70	Mt cubicos de madera	2017
	Número de denuncias por delitos contra el medio ambiente	4.207	Denuncias	2017
	Número de atentados contra oleoductos	63	Atentados	2017
	Tasa anual de deforestación	-0,51	%	2016
	Número de especies en alguna categoría de amenaza	1.203	Especies animales	2016

Tabla 22. Línea base para Vulneraciones, derecho al Medio Ambiente

Los datos de vulneraciones del Derecho al Medio Ambiente dejan entrever diferentes problemáticas. En primer lugar, es notable la cantidad de personas que para 2016 aún no tenían servicio de acueducto y alcantarillado. Si bien para el promedio nacional se reporta casi un 10% de

¹²⁴ Los datos de contaminación provienen del promedio de datos reportados por los sitios de monitoreo. Teniendo en cuenta que las condiciones del aire varían en gran medida de un lugar al otro, incluso al interior de un mismo municipio o cabecera, la interpretación debe hacerse en función del promedio de la contaminación reportada en los lugares con monitoreo.

la población sin acueducto, el mismo valor para población rural es del 61%. Los valores para alcantarillado presentan una realidad aún más grave, con valores aproximados del 36% para el promedio nacional y 95% para población rural. En lo que tiene que ver con el atributo relacionado al agua, cabe notar también que en promedio, los hogares en Colombia tienen 4 y media horas al día suspensión del servicio de agua.

En lo relacionado con productividad del suelo se destaca la alta proporción de áreas afectadas por erosión (63% para 2015) al igual que el uso de plaguicidas y fertilizantes químicos que con el tiempo deterioran la calidad de los suelos (54%). Finalmente, en lo que tiene que ver con afectación de ecosistemas, aún hay un número importante de atentados contra oleoductos (63 para 2017) y por tanto de afectación a fuentes hídricas y ecosistemas y una gran cantidad de especies animales en amenaza de extinción (1.203 para 2016).

Riesgos				
Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Prácticas que afectan la sostenibilidad de los recursos naturales	Número de vertimientos	1.265	Vertimientos	2016
	Proporción de áreas de pastos en zona rural	17,54	%	2015
	Cantidad de residuos peligrosos generados por habitante	7,90	kg/habitante	2016
	Número de unidades de producción mineras caracterizadas	5.868	UPM	2016
	Porcentaje de aporte de las actividades económicas extractivas al PIB	8,26	%	2016
	Número de años de disponibilidad de reservas de gas y petróleo	6	Años	2016
Pobreza	Incidencia de la pobreza monetaria	28	%	2016
Corrupción y debilidad institucional	Índice de transparencia departamental	66,60	Índice	2016
	CAR con hallazgos fiscales	25	Dummy	2016
	Índice de transparencia de las entidades públicas medioambientales	67,57	Índice	2016
Oferta de servicios ilegales	Cantidad de cultivos ilícitos	146.140	Hectáreas	2016
	Tasa de desplazamiento	34,10	Desplazamientos por 10 mil hab.	2016
	Tasa de secuestros	0,16	Secuestros por 10 mil hab.	2016
	Tasa de homicidios	2,8	Homicidios por 10 mil hab.	2016

Riesgos a la seguridad de defensores del medio ambiente	Número de evaluaciones de la UNP de riesgo a líderes sociales	540	Evaluaciones	2016
---	---	-----	--------------	------

Tabla 23. Línea base para Factores de Riesgos, derecho al Medio Ambiente

Para las mediciones de los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de que se generen afectaciones al medio ambiente y se vulnere el derecho, cabe resaltar la proporción de zonas de pastos en la zona rural (17,54%), valor que se estima casi todo se utiliza para ganadería. Esta situación genera un deterioro importante de los suelos. Adicionalmente, un porcentaje considerable de los recursos provenientes de las actividades económicas corresponden a actividades extractivas. La dependencia de ingresos de los territorios y del país en estas actividades (8%), genera un incentivo a que la afectación medioambiental causada por dichas actividades se siga generando. En lo que tiene que ver con afectación a la sostenibilidad de recursos cabe añadir que tan sólo quedan 6 años de reservas de gas y petróleo para Colombia.

En los factores de riesgo asociados a la corrupción se resalta el alto número de Corporaciones Autónomas Regionales con hallazgos fiscales irregulares (25) lo cual genera una alerta importante sobre el posible desvío de recursos y decisiones que no necesariamente están encaminadas a la protección y mejora de los recursos del medio ambiente en aproximadamente el 70% de estas entidades.

Finalmente, se destaca el número de líderes sociales con evaluación de riesgo por amenazas reportadas (549). Si bien no se cuenta con el número de estos que defienden temas medioambientales, este es un tema supremamente relevante en el contexto nacional actual por el asesinato recurrente de líderes sociales protectores del medio ambiente.

Capacidades				
Atributo	Indicador	Valor	Unidades	Año
Prevención y respuesta en situaciones de desastres naturales y climáticos	Existencia de Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) o Estrategia de Manejo de Respuesta a Emergencias (EMRE)	236	Planes y Estrategias	2016
	Inversión en gestión del riesgo per cápita	7.208	Pesos ktes 2015	2015
Disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de agua y saneamiento	Número de plantas de tratamiento de aguas residuales PTAR	698	PTAR	2016
	Variación porcentual en la cobertura de acueducto	1,35	%	2016-2015
	Variación porcentual en la cobertura de alcantarillado	4,83	%	2016-2015
Mecanismos para contribuir a una mejor calidad del aire	Variación porcentual en el índice de calidad del aire para PM _{2.5} en categoría "bueno"	-25,13	%	2016

	Reducción de gases efecto invernadero	-6,53	Mt CO ₂ eq	2016
Productividad del suelo	Proporción de unidades productivas agropecuarias con uso de fertilizantes y plaguicidas orgánicos	47,44	%	2015
	Proporción de la superficie cubierta por cobertura no artificial ni agrícola	74	%	2016
Mecanismos de participación en las políticas y decisiones	Estudiantes de programas ambientales (SENA) por cada 100 mil hab.	436	Estudiantes pc 100 hab	2017
	Departamentos que se encuentran en la categoría de "riesgo bajo" en el Modulo de plan anticorrupción del índice de transparencia departamental	14	Departamentos	2017
Incorporación de la dimensión ambiental en políticas de competitividad	Proporción de empresas (hoteles, agrícolas e industriales) que han invertido en proyectos ambientales	13,16	%	2015
	Número de negocios verdes verificados	339	Negocios	2016
Mecanismos del Estado para proteger ecosistemas y entornos estratégicos vulnerables	Cambio en la superficie por bosque natural	-6247	Hectáreas	2016
	Variación de la superficie de cobertura vegetal afectada por incendios	1198	Hectáreas	2016
	Proporción de residuos aprovechados y tratados respecto de los generados	71,04	%	2016
	Porcentaje de PCB (Bifenilos Policlorados) eliminadas respecto de inventariados	5,08	%	2017
	Proporción de las áreas protegidas registradas en el RUNAP	10,12	%	2016
	Crecimiento porcentual del presupuesto de las CAR	-14,43	%	2016

Tabla 24. Línea base para Capacidades, derecho al Medio Ambiente

En lo referente a capacidades, sobresale el reto que aun tienen las entidades municipales en la definición de planes de gestión del riesgo o estrategias de manejo de emergencias, ya que tan sólo un poco más del 10% de los municipios colombianos cuenta con esta herramienta. Adicionalmente se resalta una inversión baja de \$7.800 pesos per cápita en gestión del riesgo. Se identifica también una oportunidad de mejora importante en la instalación de plantas de tratamiento de agua y de incremento de cobertura en acueducto y alcantarillado. Esto último teniendo en cuenta que un incremento del 1% en cobertura de acueducto y casi 5% de alcantarillado anual aún es deficiente para cerrar la brecha a la población sin cobertura de estos servicios, presentada en vulneraciones.

En lo relacionado con la medición de contaminación del aire, se nota una disminución en la calidad del aire (-25%), de las mediciones realizadas en las estaciones de monitoreo y catalogadas en categoría "bueno" para P.M_{2.5}, medición de partes por millón que se relaciona con afectaciones a la salud. Se destaca como positivo el alto porcentaje de áreas destinadas a usos del suelo asociados con la conservación de bosques, áreas húmedas y superficies de agua entre otras, con un 74%.

Se identifican también oportunidades de mejora para los departamentos en las prácticas que reducen el riesgo de corrupción, ya que tan sólo el 43% de los mismos, se encuentran en la categoría

de riesgo bajo de acuerdo a la medida del índice de transparencia. Finalmente, se identifica como una alerta importante el alto nivel de reducción para el 2016 del presupuesto de las Corporaciones Autónomas Regionales (-14,4%).

2. Índices departamentales para vulneraciones, riesgos y capacidades - Resultados de Medición

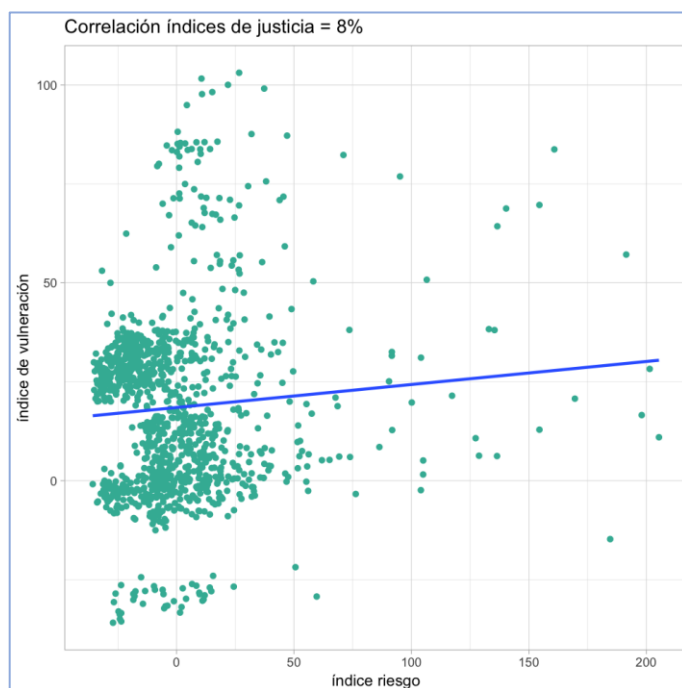
Como se mencionó en el capítulo anterior, la construcción de índices se llevó a cabo con el fin de facilitar la interpretación y la comparación del estado de realización de cada uno de los derechos entre departamentos y municipios. En la base entregada en el anexo 5, se encuentran la totalidad de índices calculados por categoría y por atributo, tanto para municipios como para departamentos. En este apartado, se presentan los resultados para los índices de categoría para los dos derechos y algunos análisis relacionados para los departamentos.

En línea con la metodología explicada en el capítulo anterior, se presentan entonces los resultados para vulneraciones, riesgos y capacidades, así como también para un índice global que rescata el estado de realización del derecho incluyendo las 3 categorías.

2.1. Correlaciones entre Categorías para el Derecho a la Justicia

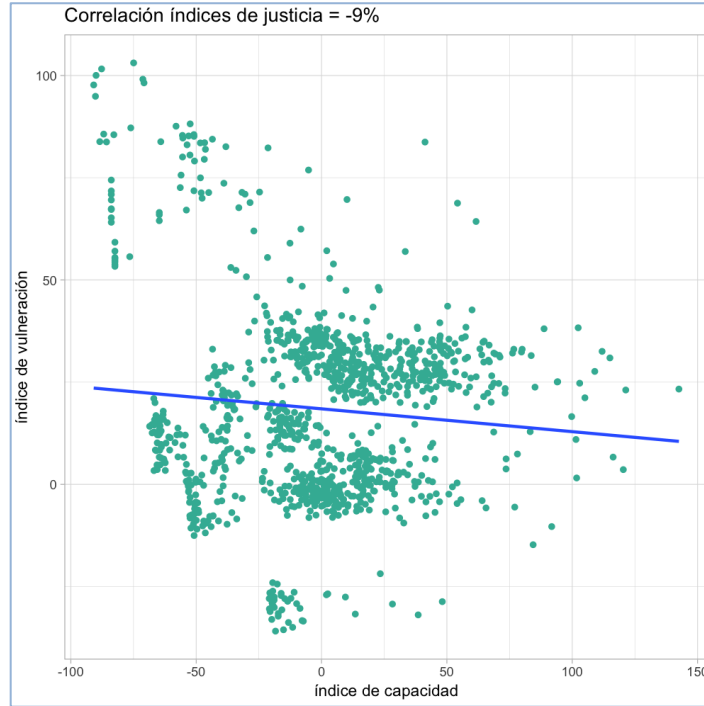
En las gráficas a continuación se observan las correlaciones empíricas entre los índices de cada categoría.

Gráfica 1. Correlación Vulneraciones vs Riesgos – Derecho a la Justicia



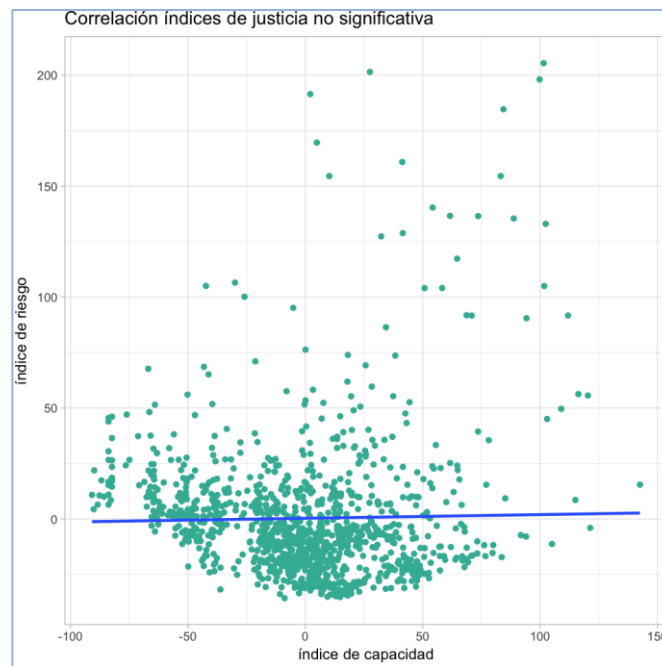
Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría.

Gráfica 2. Correlación Vulneraciones vs Capacidades – Derecho a la Justicia



Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría.

Gráfica 3. Correlación Riesgos vs Capacidades – Derecho a la Justicia



Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría.

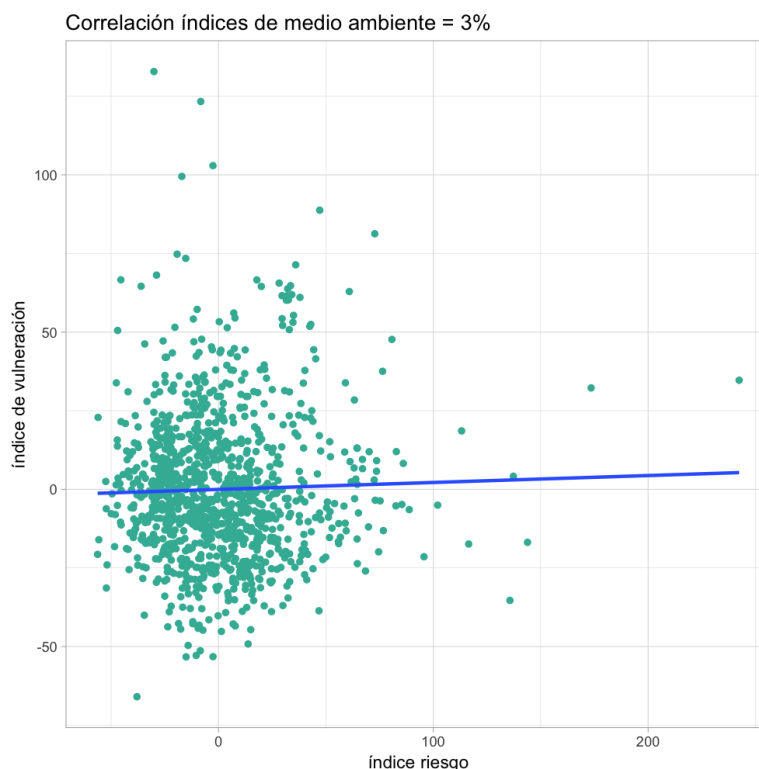
Las correlaciones empíricas señaladas en las gráficas 1, 2 y 3, confirman lo predicho por el marco conceptual: un mayor índice para capacidades está correlacionado negativamente con un incremento en el índice de vulneraciones. Asimismo, un mayor riesgo está correlacionado positivamente con mayor vulneración. Para el caso de justicia, no hay correlación alguna entre el índice de riesgos y el de capacidades.

De manera general, las correlaciones encontradas para justicia son débiles. Sólo en el caso de capacidad-riesgo se observa una correlación mayor al 30%. Unas de las posibles razones para esto son los retos que aún hay en la medición de una parte importante de los puntos abordados en el marco conceptual, incluyendo aquellos temas para los cuales no existe información, como para aquellos que sí pueden ser medidos, pero para los cuales no se pudo obtener la información. Adicionalmente, la poca variabilidad en los datos a nivel municipal, por el bajo número de indicadores desagregados a nivel municipal, también puede incidir en la debilidad en las correlaciones.

2.2. [Correlaciones entre Categorías para el Derecho al Medio Ambiente](#)

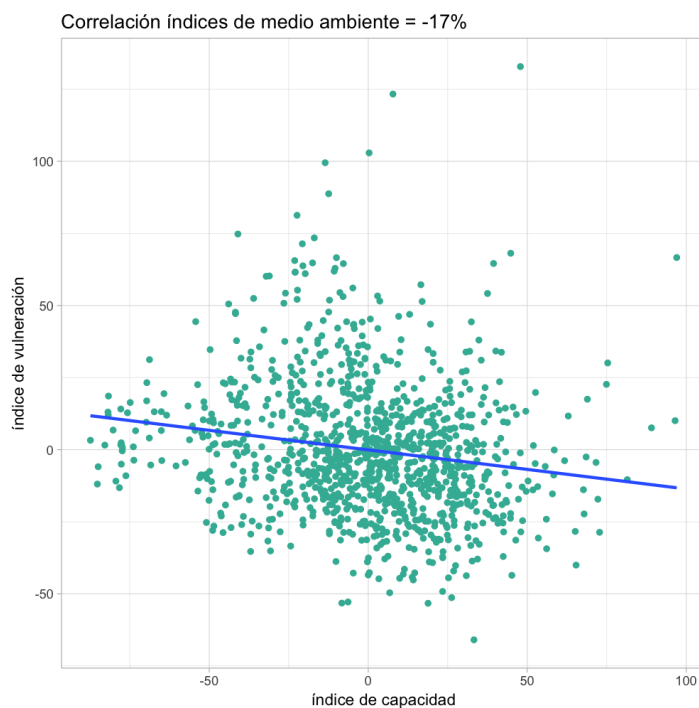
En las gráficas a continuación se observan las correlaciones empíricas entre los índices de cada categoría.

Gráfica 4. Correlación Vulneraciones vs Riesgos – Derecho al Medio Ambiente



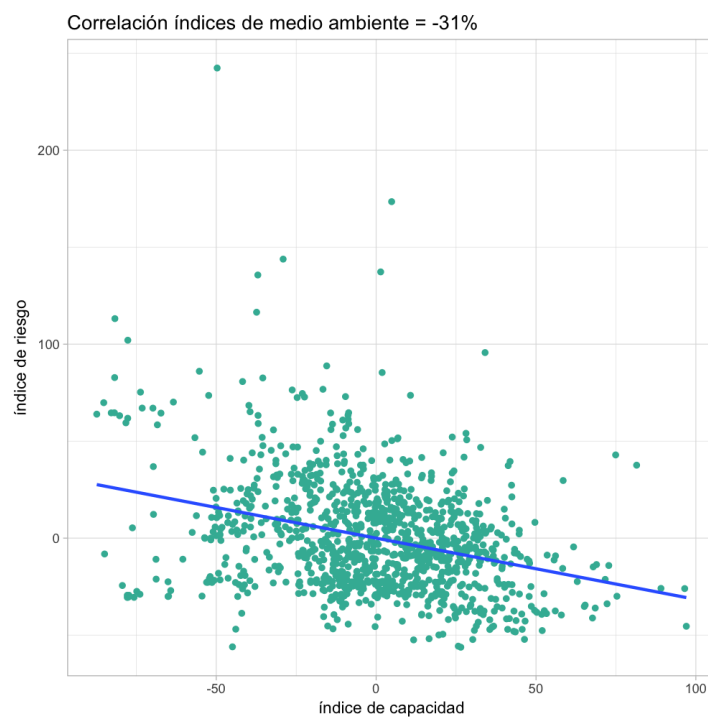
Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría.

Gráfica 5. Correlación Vulneraciones vs Capacidades – Derecho al Medio Ambiente



Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría

Gráfica 6. Correlación Riesgos vs Capacidades – Derecho al Medio Ambiente



Fuente: Elaboración propia a partir de índices por categoría

Para el caso del derecho al medio ambiente, las correlaciones empíricas señaladas en las gráficas 3, 4 y 5, confirman aún más lo predicho por el marco conceptual: un mayor índice para capacidades está correlacionado negativamente con un incremento en el índice de vulneraciones y riesgos. Asimismo, un mayor riesgo está correlacionado positivamente con mayor vulneración.

2.3. Análisis comparativo para el Derecho a la Justicia

2.3.1. *Ranking departamental – Vulneraciones*

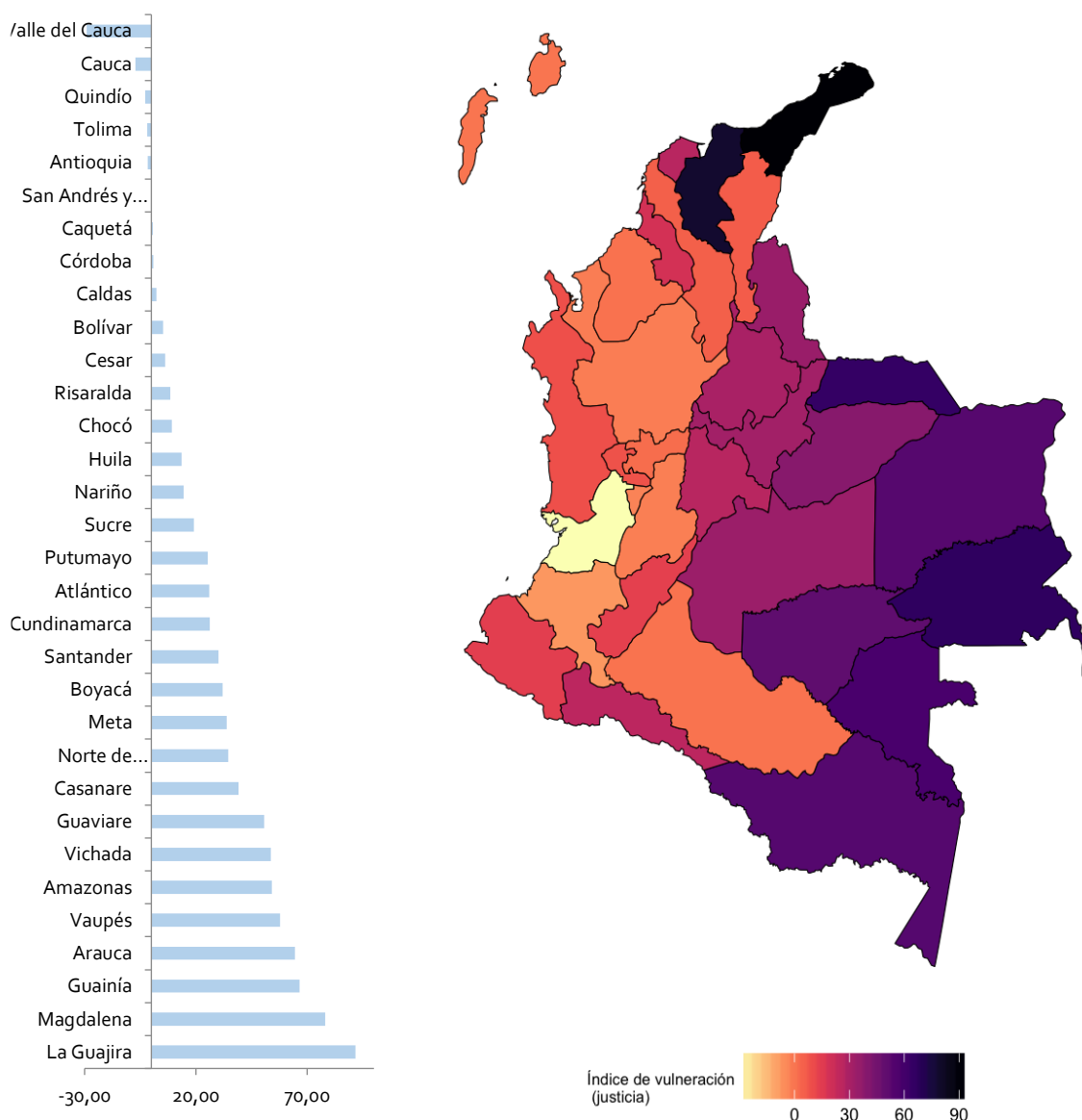


Figura 8. Ranking departamental del Índice de Vulneraciones para el derecho a la justicia
Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

La figura 8 presenta el ranking departamental del índice de vulneraciones para el derecho a la justicia de acuerdo a las mediciones obtenidas para la formulación del marco conceptual y con los datos disponibles. De acuerdo a esto, se puede notar que tan sólo 5 departamentos tienen un índice de vulneraciones menor al promedio nacional.

Los departamentos que presentan un mayor índice de vulneración son, en orden, La Guajira, Magdalena, Guainía, Arauca, Vaupés y Amazonas. Aquellos con menor índice de todo el país son Valle del Cauca, Cauca, Quindío, Tolima y Antioquia. El resultado es bastante intuitivo, pensando en que las vulneraciones pueden estar asociadas a departamentos que se encuentran en la periferia y zonas alejadas del centro del país. Al revisar los factores que se encuentran asociados con los mayores valores de vulneración para los departamentos mencionados, se encuentra:

- ❖ La Guajira y Magdalena: presentan una tasa de hacinamiento mucho mayor al promedio nacional.
- ❖ Departamentos de Región Orinoquía – Amazonía: un mayor nivel en el porcentaje de casos que se reportaron como no solucionados y que se retiraron por percepción de costos elevados. Arauca presenta un nivel elevado de hacinamiento además de lo anterior.

Por el contrario, los menores niveles de vulneraciones en los departamentos con menor índice de vulneraciones se asocian con:

- ❖ Valle del Cauca: presenta un número bastante menor al promedio de tutelas por debido proceso, una tasa de hacinamiento no tan alta, y se encuentra en una región con valores muy bajos con relación al promedio de retiro de trámites por costos, por caso no solucionado y por inexistencia de autoridad.
- ❖ Cauca: presenta un nivel muy bajo en el número de sanciones al personal de policía por abuso de la fuerza y una tasa de hacinamiento bastante menor al promedio.
- ❖ Quindío y Tolima: tienen una tasa de hacinamiento muy baja y en sus municipios hay menos tutelas por debido proceso que el promedio.
- ❖ Antioquia: sus municipios tienen cifras muy bajas en relación al promedio de tutelas por incumplimiento en debido proceso.

Es importante tener en cuenta que para el índice de vulneraciones los factores medidos a nivel regional como aquellos indicadores de la Encuesta de Necesidades Jurídicas del DANE, influyen mucho sobre el índice total, pues la mayoría de indicadores de esta categoría se encuentran a nivel regional.

Ranking departamental – Factores de Riesgo

Para la categoría de factores de riesgo presentada a continuación, se encuentra que los departamentos con mayor probabilidad de que se vulnere el derecho a la justicia de acuerdo a lo estipulado en el marco conceptual, son Arauca, Caquetá, San Andrés y Providencia, Amazonas y Vaupés. Por el contrario, aquellos con un menor nivel de factores de riesgo son Cundinamarca, Santander, Antioquia, Boyacá y Quindío. Como se observa en el mapa, en general los departamentos con menor índice de riesgos se encuentran en la parte central del país, y aquellos con más vulnerabilidad en la periferia.

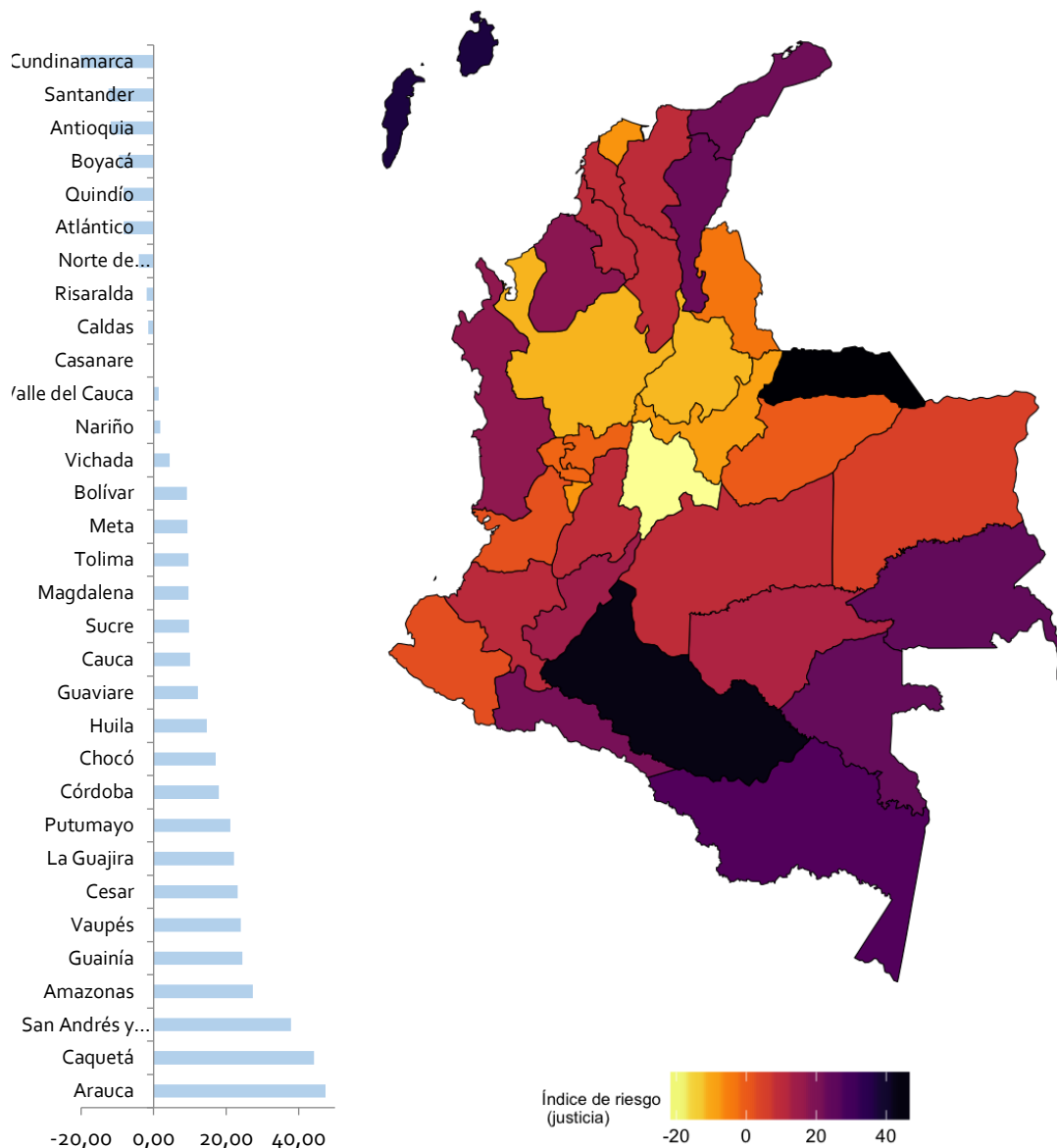


Figura 9. Ranking departamental del Índice de Riesgos para el derecho a la justicia
Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

Al revisar los valores de los indicadores, se encuentra que los factores asociados al mayor grado de vulnerabilidad son:

- ❖ Arauca: presenta valores elevados en tiempos de desplazamiento y valores muy superiores al promedio en los indicadores de ausencia de seguridad como vulneraciones a personas de justicia y paz, y asignación de riesgo alto a amenazas reportadas a la Unidad Nacional de Protección.
- ❖ Caquetá: tiene un promedio de tiempos de desplazamiento muy alto, además de encontrarse en una región con un porcentaje muy elevado de casos que se retiraron por demoras en los trámites, y tiempos de duración de procesos en primera instancia para

jurisdicción penal mayores al promedio nacional. Adicionalmente presenta niveles altos en violencia asociada a desplazamiento y homicidios.

- ❖ San Andrés y Providencia: presenta datos supremamente elevados en no trámite de casos por desconfianza en las instituciones y de casos no resueltos.
- ❖ Amazonas y Guainía: presentan valores elevados en casos que se retiraron por desconfianza en las instituciones. Amazonas presenta sanciones de funcionarios por delitos relacionados con la corrupción.

Por el otro lado, los factores que inciden en la ubicación de los departamentos con menor índice de factores de riesgo son:

- ❖ Cundinamarca: presenta una tasa de hacinamiento baja en relación al promedio, y tiene municipios con incidencia muy baja en tutelas por debido proceso.
- ❖ Santander: tiene un índice muy bajo de sanciones al personal de la policía por uso excesivo de la fuerza además de contar con una tasa de hacinamiento baja en relación al promedio.
- ❖ Antioquia: presenta un índice de hacinamiento relativamente bajo, y tiene bastantes municipios con un número menor al promedio de tutelas por incumplimiento del debido proceso.
- ❖ Boyacá: tiene índices muy bajos de hacinamiento y de sanciones al personal de la policía por uso excesivo de la fuerza.
- ❖ Quindío: presenta una tasa relativamente baja de hacinamiento y de tutelas por incumplimiento del debido proceso.

2.3.2. *Ranking departamental – Capacidades*

Para el índice de capacidades, como se muestra en la figura 10, los departamentos con un mayor nivel de capacidades estatales para garantizar el goce efectivo del derecho a la justicia, de acuerdo al marco conceptual e indicadores medidos, son Santander, Putumayo, Caldas, Caquetá y Bolívar. De nuevo, se encuentra en la generalidad, que los departamentos de la región central tienen en promedio un índice mayor de capacidades frente a los de la periferia, en línea con la intuición. Los departamentos con un menor nivel de capacidades son La Guajira, Guainía, Amazonas, Huila y Cesar.

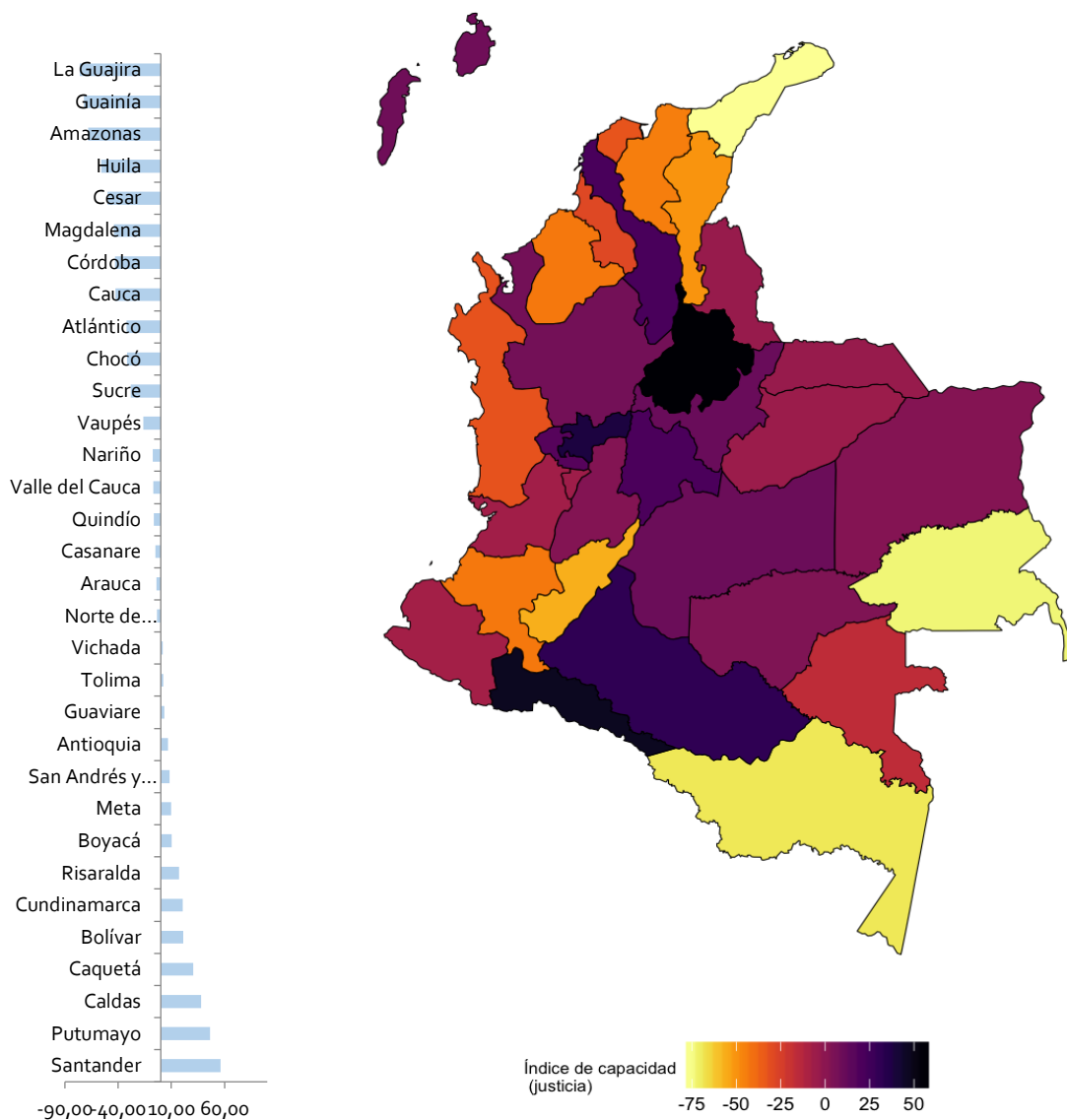


Figura 10. Ranking departamental del Índice de Capacidades para el derecho a la justicia
 Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

Al revisar los factores que más influyen en el mayor índice de capacidades para los departamentos señalados se encuentra que:

- ❖ Santander: presenta un porcentaje elevado de asistencia de funcionarios del INPEC a actividades relacionadas con DDHH y de sensibilización de policías en DDHH. Adicionalmente tuvo un incremento importante en relación al promedio en el presupuesto de la rama judicial. Varios de sus municipios cuentan con una oferta de servicios de justicia más elevada en relación al promedio nacional.
- ❖ Putumayo: una reducción altísima en el índice de hacinamiento. Este factor probablemente determina que este departamento se encuentre en los primeros lugares para la línea base.

Es muy probable que para una medición siguiente esta situación cambie pues se debe a un esfuerzo probablemente coyuntural. Adicional a esto, presenta una variación elevada de crecimiento porcentual en el presupuesto asignado en la rama judicial.

- ❖ Caldas: tiene un porcentaje muy elevado de asistencia de funcionarios del INPEC a actividades de DDHH, así como también una oferta amplia de servicios de justicia.
- ❖ Caquetá: presenta una reducción importante en el índice de hacinamiento para el 2016, presenta crecimiento en el presupuesto de la rama judicial y se encuentra en una región en donde la utilización de los métodos alternativos de solución de conflictos es mucho mayor al promedio nacional.
- ❖ Bolívar: redujo la tasa de hacinamiento en centros penitenciarios del INPEC, presenta cifras altas en la cantidad de policías sensibilizados en DDHH, y presenta un nivel de incremento importante en el presupuesto asignado para la rama judicial.

Para los departamentos con menor índice de capacidades institucionales se encuentra:

- ❖ Guajira: tiene un número menor al promedio en policías sensibilizados en DDHH, un nivel muy bajo del número de funcionarios que ofrecen servicios de justicia por cada 10 mil habitantes, una incidencia muy baja de la realización de conciliaciones en derecho y una brecha alta del presupuesto asignado frente al solicitado para 2016.
- ❖ Guainía: presenta valores muy bajos para sensibilización de policías en DDHH, conciliaciones realizadas, y oferta de justicia medida tanto en cantidad de entidades presentes en el territorio como en número de funcionarios.
- ❖ Amazonas: comparte una situación parecida a Guainía, y adicionalmente tiene una brecha mayor al promedio entre el presupuesto asignado y solicitado.
- ❖ Huila: tiene unas cifras muy bajas en relación al promedio de sensibilización de policías en DDHH, y una incidencia baja en la realización de conciliaciones en derecho.
- ❖ Cesar: presenta un incremento importante en la tasa de hacinamiento, además de tener unas cifras muy bajas en capacitación de funcionarios del INPEC en DDHH. Adicionalmente tiene municipios con una cobertura muy baja en servicios de justicia, así como también una incidencia menor al promedio en la realización de conciliaciones en derecho.

2.3.3. Ranking departamental – Índice global

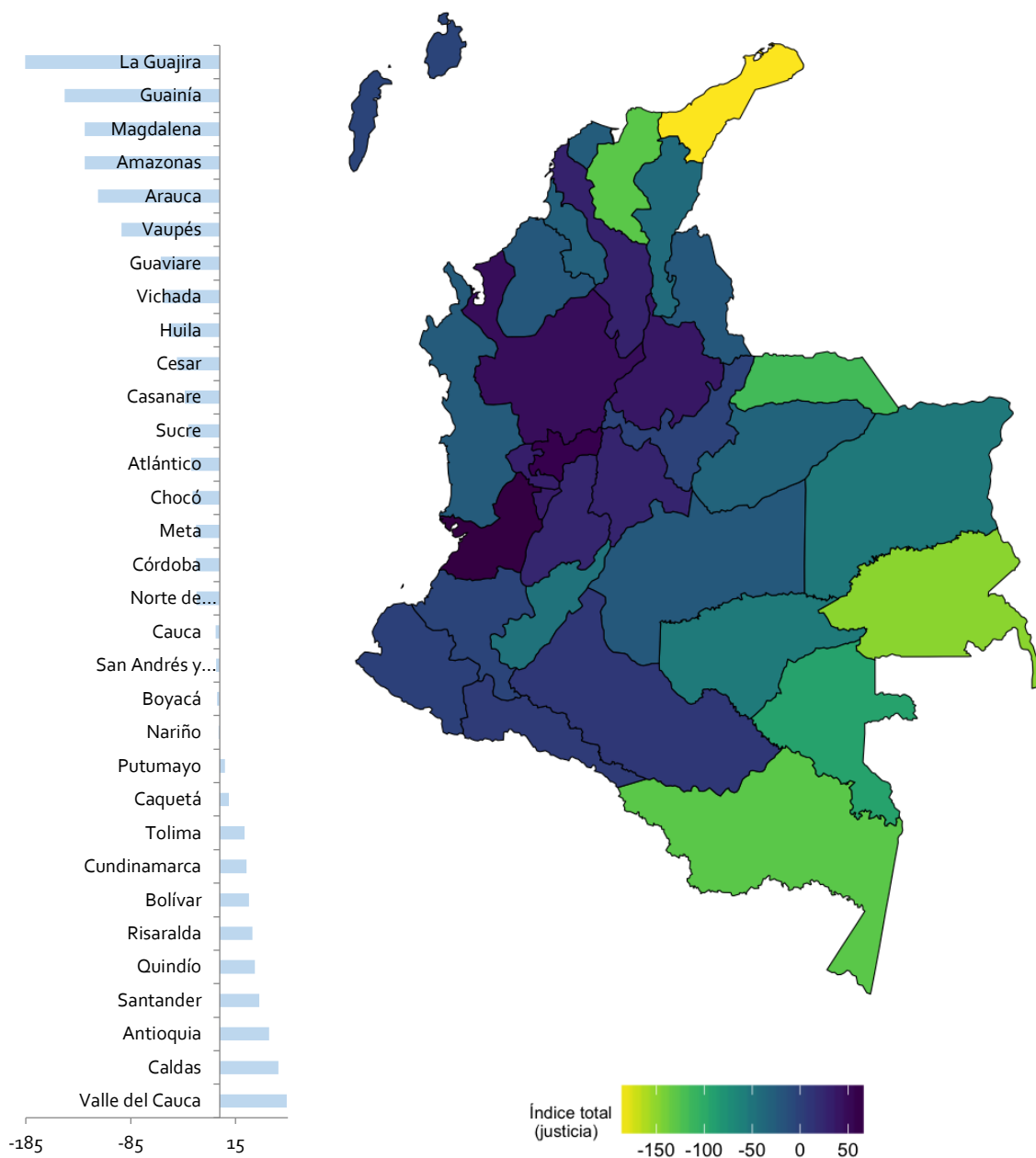


Figura 11. Ranking departamental del Índice Global para el derecho a la justicia.
Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

La figura 11 muestra el índice global para el derecho a la Justicia. Lo que se muestra en este es qué tanto las capacidades, de alguna manera, compensan o no los niveles de vulneraciones y riesgos de cada departamento. Al igual que en los casos anteriores, de manera general, el índice global es más alto, es decir, reporta una mayor probabilidad de realización del derecho a la justicia en los departamentos de la región central del país, siendo Valle del Cauca, Caldas, Antioquia, Santander y Quindío, los que presentan las mejores condiciones. Los departamentos con un índice global más bajo son La Guajira, Guainía, Magdalena, Amazonas y Arauca.

2.4. Análisis comparativo para el Derecho al Medio Ambiente

2.4.1. *Ranking departamental – Vulneraciones*

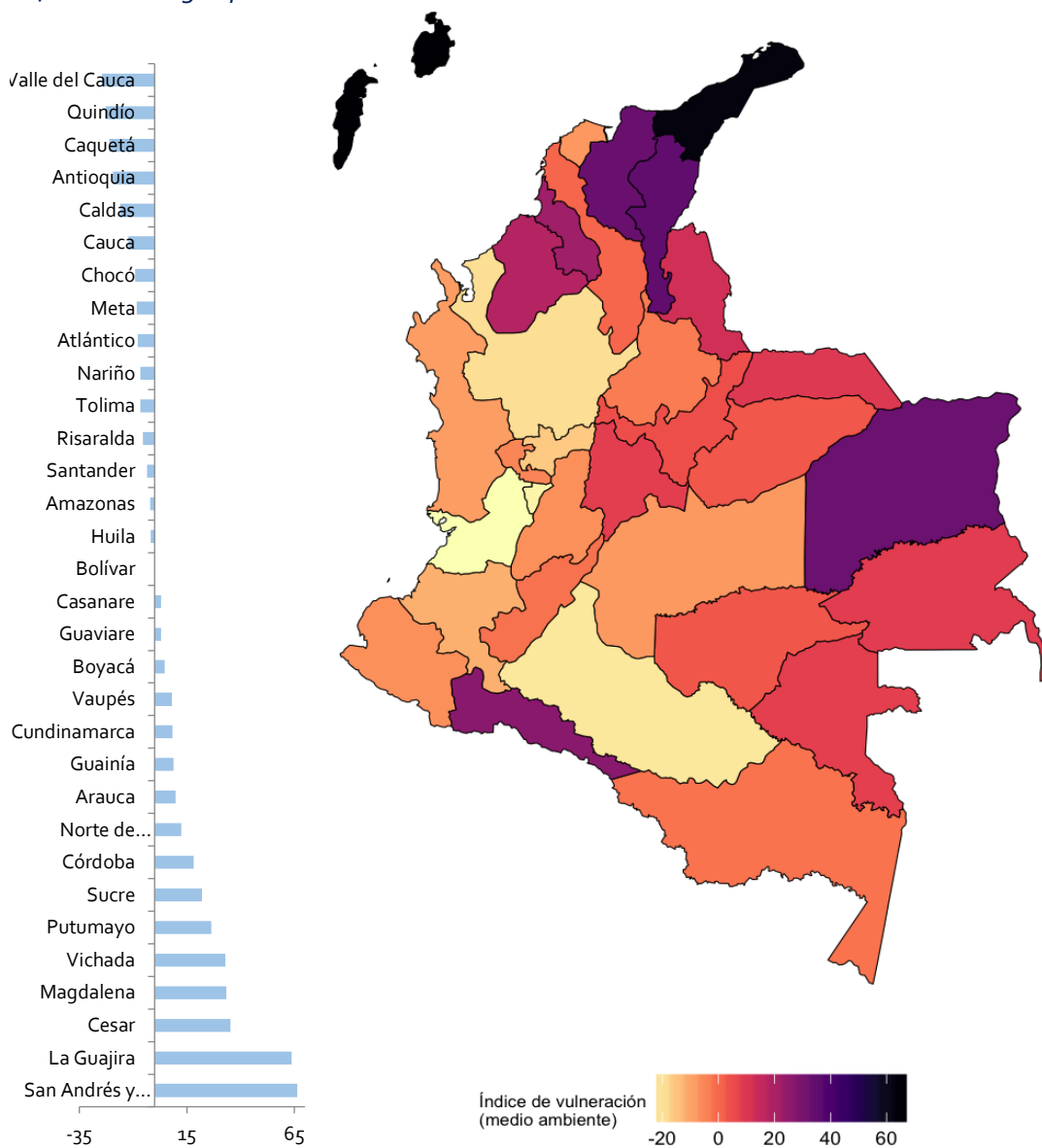


Figura 12. Ranking departamental del Índice de Vulneraciones para el derecho al medio ambiente. Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

En la figura 12 se puede observar el comportamiento del índice de vulneraciones al medio ambiente para los departamentos del país. Se observa que los departamentos con mayor índice de vulneración son San Andrés y Providencia, La Guajira, Vichada, Magdalena y Cesar. Por otro lado, se puede ver que los departamentos con menor índice de vulneraciones al medio ambiente de acuerdo a la batería de indicadores formulada para el marco conceptual son los departamentos de Valle del Cauca, Quindío, Caquetá, Antioquia y Caldas.

Los principales factores que inciden en la ubicación de los departamentos con mayor índice de vulneraciones son:

- ❖ San Andrés y Providencia: los factores que más inciden en el alto índice de vulnerabilidad de este departamento son aquellos relacionados con los servicios de acueducto y alcantarillado en donde presenta valores muy por debajo del promedio nacional.
- ❖ La Guajira: presenta una incidencia alta en población afectada por fenómenos naturales o climáticos y cifras muy bajas en relación al promedio nacional de cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado y calidad del servicio.
- ❖ Cesar: tiene una cifra muy alta en relación al promedio del número de horas sin servicio de agua, además de presentar indicadores bajos en cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado.
- ❖ Magdalena: presenta índices altos de afectación por fenómenos naturales o climáticos además de tener cifras relativamente bajas en los indicadores de cobertura y calidad del servicio de acueducto y alcantarillado.
- ❖ Vichada: tiene una cobertura muy baja de acueducto y alcantarillado, así como también en los indicadores de calidad de dicho servicio.

Por otro lado, los determinantes relacionados al índice de vulneración bajo de los departamentos ya señalados son:

- ❖ Valle del Cauca: presenta valores muy bajos en relación al promedio de afectación por fenómenos naturales, así como también tiene un nivel de cobertura mucho más alto que el promedio de servicios de acueducto y alcantarillado. Presenta un Índice de Riesgo en la Calidad del Agua, supremamente bajo en relación al promedio.
- ❖ Quindío: Tiene una buena cobertura de servicios además de tener de las tasas más bajas de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales. Adicionalmente tiene una menor proporción de superficie afectada por anomalías en la precipitación.
- ❖ Caquetá: Presenta una baja tasa de población afectada por fenómenos naturales, un nivel muy bajo en relación al promedio de la cantidad de población sin servicio de acueducto y alcantarillado en zona urbana y una tasa baja de mortalidad por enfermedades intestinales.
- ❖ Antioquia: tiene una tasa muy baja de mortalidad por enfermedades intestinales además de un número reducido de atentados contra oleoductos frente al promedio nacional. También presenta una tasa relativamente baja de deforestación.
- ❖ Caldas: los lugares donde hay estaciones de monitoreo del aire en caldas presentan niveles muy bajos de contaminación frente al promedio. Asimismo, tiene una tasa de mortalidad por infecciones intestinales muy baja en relación al promedio.

2.4.2. Ranking departamental – Factores de Riesgo

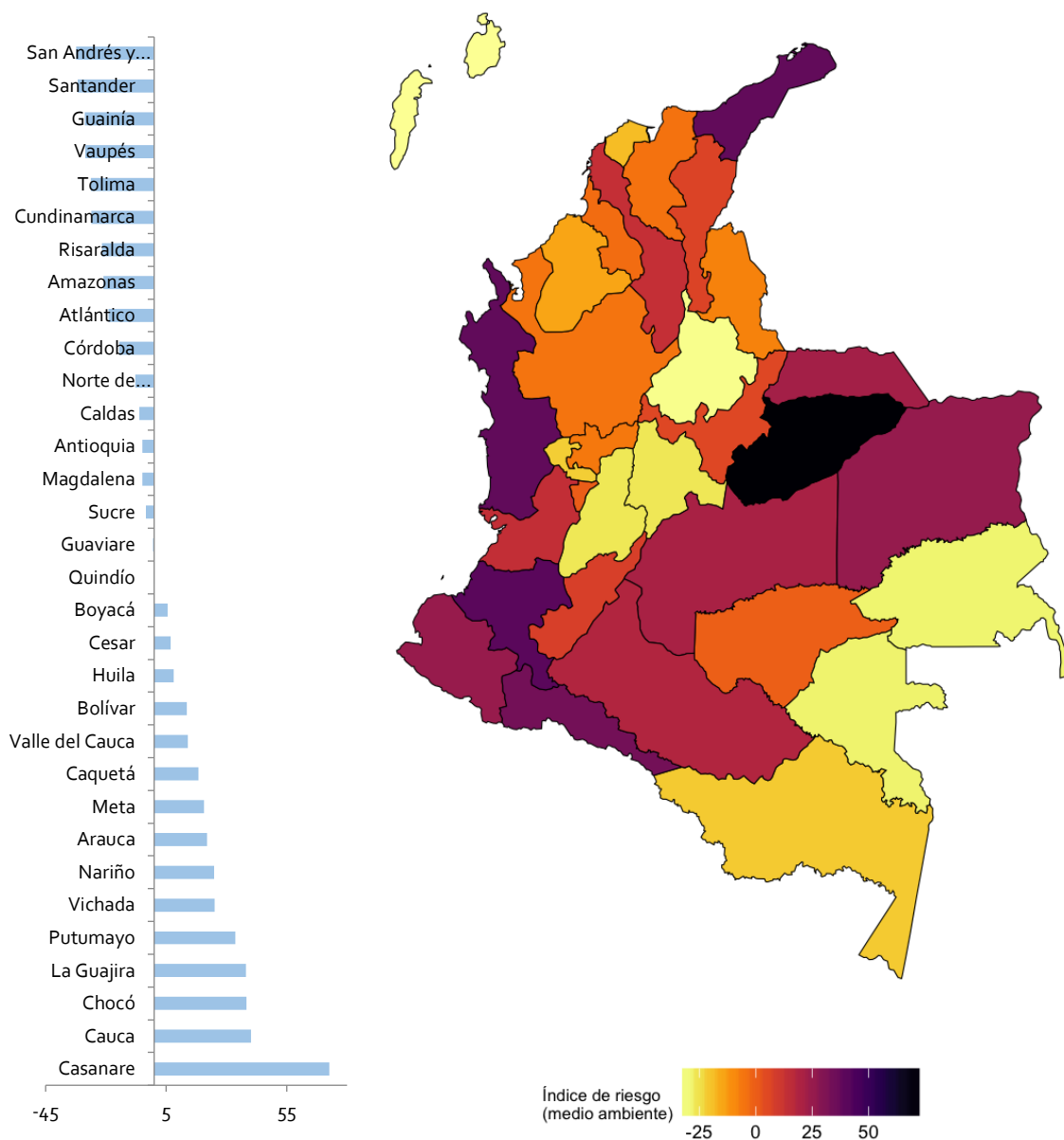


Figura 13. Ranking departamental del Índice de Riesgos para el derecho al medio ambiente. Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

En la figura 13 se puede ver que los departamentos con mayor probabilidad de vulneración al derecho al medio ambiente por tener factores de riesgo altos son Casanare (con un índice de riesgo muy por encima del resto), Putumayo, Arauca, La Guajira y Cauca. Los factores que inciden en esto son:

- ❖ Casanare: Tiene cifras muy por encima del promedio en número de vertimientos en cuerpos de agua, residuos peligrosos generados por habitante, y porcentaje de aporte de economías extractivas al PIB.

- ❖ Cauca: presenta uno de los valores más altos de minería en el país, medido en unidades de producción minera, así como una incidencia alta de pobreza.
- ❖ Chocó: Presenta cifras elevadas, por encima del promedio en el porcentaje de aporte de economías extractivas al PIB, incidencia de la pobreza, y CAR con hallazgos fiscales
- ❖ La Guajira: presenta cifras elevadas en porcentaje de aporte de economías extractivas al producto del departamento, incidencia de pobreza, un índice de transparencia departamental muy bajo en relación al promedio, y CAR con hallazgos fiscales.
- ❖ Putumayo: tiene una cifra elevada de vertimientos a cuerpos de agua superficiales frente al promedio nacional, así como también un porcentaje bastante alto de aporte de actividades económicas extractivas al PIB. Adicionalmente, una probabilidad alta de malversación de recursos destinados a temas medioambientales medido en el indicador de CAR con hallazgos fiscales.

Los departamentos con un menor nivel de riesgos de acuerdo a las cifras presentadas son: Vichada, Risaralda, Santander, Tolima y Guainía:

- ❖ San Andrés y Providencia: Por sus características, presenta un índice favorable, muy bajo en el número de vertimientos a cuerpos de agua superficiales, riesgo por atentados contra oleoductos, proporción de áreas en pastos (asociado a ganadería), residuos peligrosos generados por habitante, minería, aporte a actividades extractivas, cultivos ilícitos y demás indicadores asociados al conflicto armado.
- ❖ Santander: presenta cifras muy bajas en los indicadores de conflicto en relación al promedio, así como también en evaluaciones de riesgo a líderes sociales de DDHH. Adicionalmente presenta niveles bajos en número de vertimientos.
- ❖ Guainía: presenta valores muy bajos en zonas probablemente utilizadas en ganadería, así como en residuos peligrosos y unidades de producción minera. El aporte de actividades económicas extractivas al PIB es bajo en relación al promedio.
- ❖ Vaupés: Presenta índice favorable en cifras bajas de atentados contra oleoductos, minería, porcentaje de economías extractivas e indicadores asociados al conflicto armado como el desplazamiento, cultivos ilícitos, homicidios, y secuestros.
- ❖ Tolima: tiene una incidencia muy baja en las problemáticas asociados al conflicto y a la corrupción.

2.4.3. *Ranking departamental – Capacidades*

Como se puede observar en la figura 14, los departamentos con un índice más alto en capacidades estatales para garantizar el goce efectivo al derecho al medio ambiente son: Quindío, San Andrés y Providencia, Santander, Huila y Antioquia. Por otro lado, los departamentos con un menor índice de capacidades son: Guainía, Guaviare, Casanare, Vaupés y Arauca. A continuación de resaltan los principales factores que determinan la ubicación de estos departamentos en los primeros y últimos lugares del ranking de capacidades.

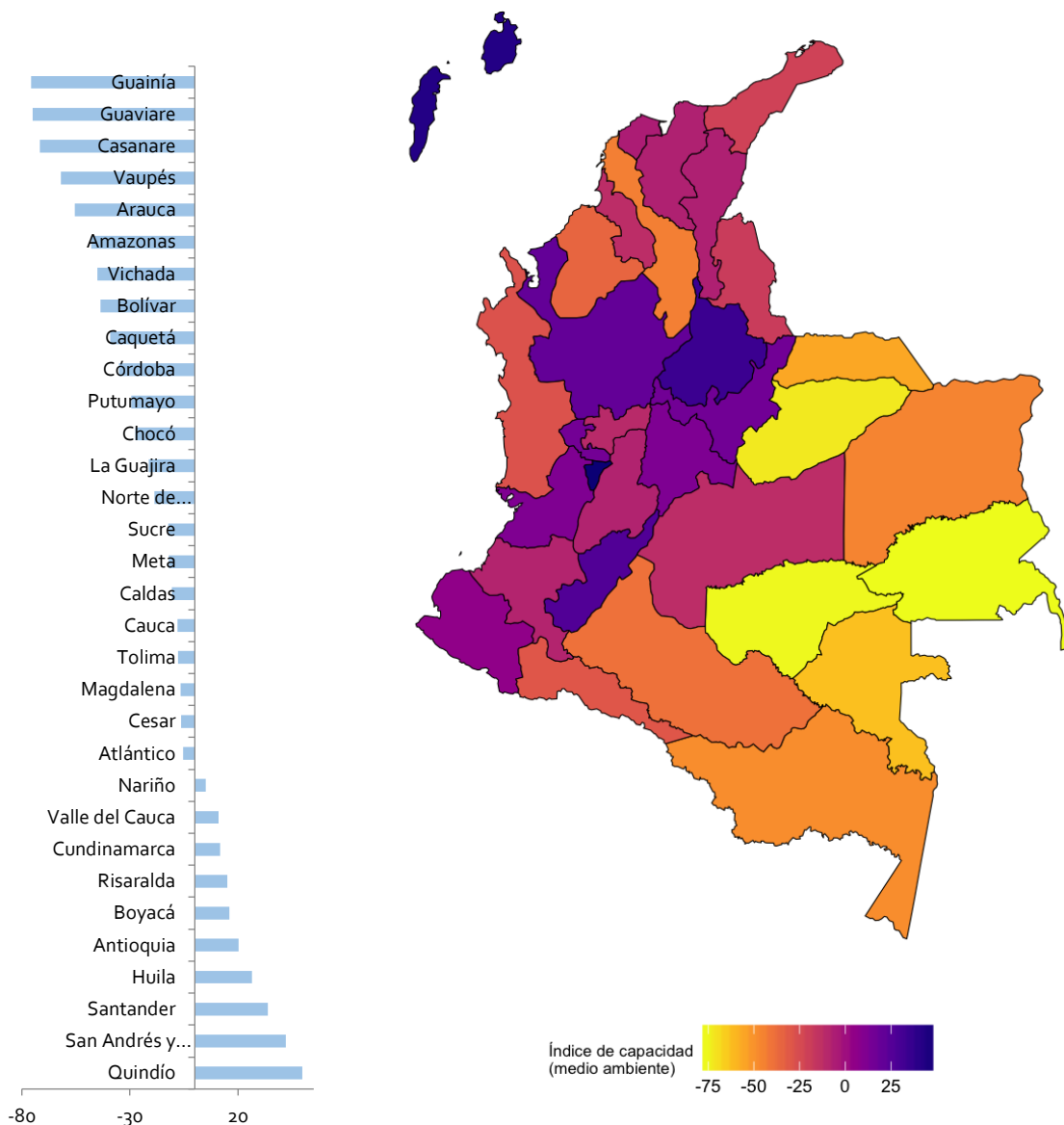


Figura 14. Ranking departamental del Índice de Capacidades para el derecho al medio ambiente.
Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

Factores asociados a un mayor nivel de capacidades:

- ❖ Quindío: presenta cifras favorables en la reducción de contaminación del aire en los puntos de monitoreo, en el riesgo de corrupción, en cantidad de estudiantes del SENA en temas medioambientales, en proporción de empresas que han invertido en proyectos para el medio ambiente y en cambio en superficie de bosque natural.
- ❖ San Andrés y Providencia: si bien se ubica en los departamentos con más incidencia de vulneraciones por bajos niveles de acueducto, este departamento presenta una cifra muy superior al promedio en incremento de cobertura de acueducto. Adicionalmente tiene cifras favorables en inversión de empresas que han invertido en proyectos del medio ambiente y en incremento en la superficie de bosque natural.

- ❖ Santander: tiene un índice muy bajo de riesgo de corrupción y una proporción muy alta en relación al promedio de residuos aprovechados y tratados frente a los residuos generados. Adicionalmente presenta incremento mayor en el presupuesto destinado a temas medioambientales a través de las CAR.
- ❖ Huila: cuenta con cifras favorables en educación ambiental, inversión de empresas en el medio ambiente, riesgo bajo de corrupción, reducción de afectación de la cobertura vegetal por incendios e incremento en la superficie cubierta por bosque natural.
- ❖ Antioquia: Presenta una condición favorable por cifras elevadas en el número de plantas de tratamiento de aguas residuales en relación al promedio, un incremento considerable en la cobertura de acueducto y alcantarillado, una mejora en la calidad del aire en los lugares con estaciones de monitoreo, y un número importante de municipios con prácticas de aprovechamiento de residuos.

Factores asociados a un menor nivel de capacidades:

- ❖ Guainía: Todos sus municipios cuentan con baja puntuación frente a la existencia de plan de gestión del riesgo y un presupuesto per cápita muy reducido para el mismo tema. Así mismo cuenta con una condición desfavorable en cuanto a la cantidad de plantas de tratamiento de agua, bajo incremento en las coberturas de acueducto y alcantarillado, cifras muy bajas en relación al promedio de la cantidad de residuos aprovechados y tratados, y una baja proporción de utilización plaguicidas y fertilizantes orgánicos.
- ❖ Guaviare: De manera similar al departamento de Guainía, el Guaviare presenta cifras desfavorables en los temas relacionados con gestión del riesgo, incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado, y proporción de aprovechamiento de residuos.
- ❖ Casanare: Presenta una gran cantidad de municipios sin planes de gestión del riesgo, y bajo incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado frente al promedio.
- ❖ Vaupés: tiene cifras muy bajas del número de plantas de tratamiento de aguas residuales, una inversión baja frente al promedio en gestión del riesgo, y una utilización muy baja de fertilizantes y plaguicidas orgánicos. Así como Guainía, Guaviare y Casanare, tiene cifras muy bajas de incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado.
- ❖ Arauca: Presenta cifras muy bajas en relación al promedio en la cantidad de negocios verdes verificados, el número de plantas de tratamiento de aguas residuales y en el incremento en la cobertura de acueducto y alcantarillado.

2.4.4. Ranking departamental – Indicador global

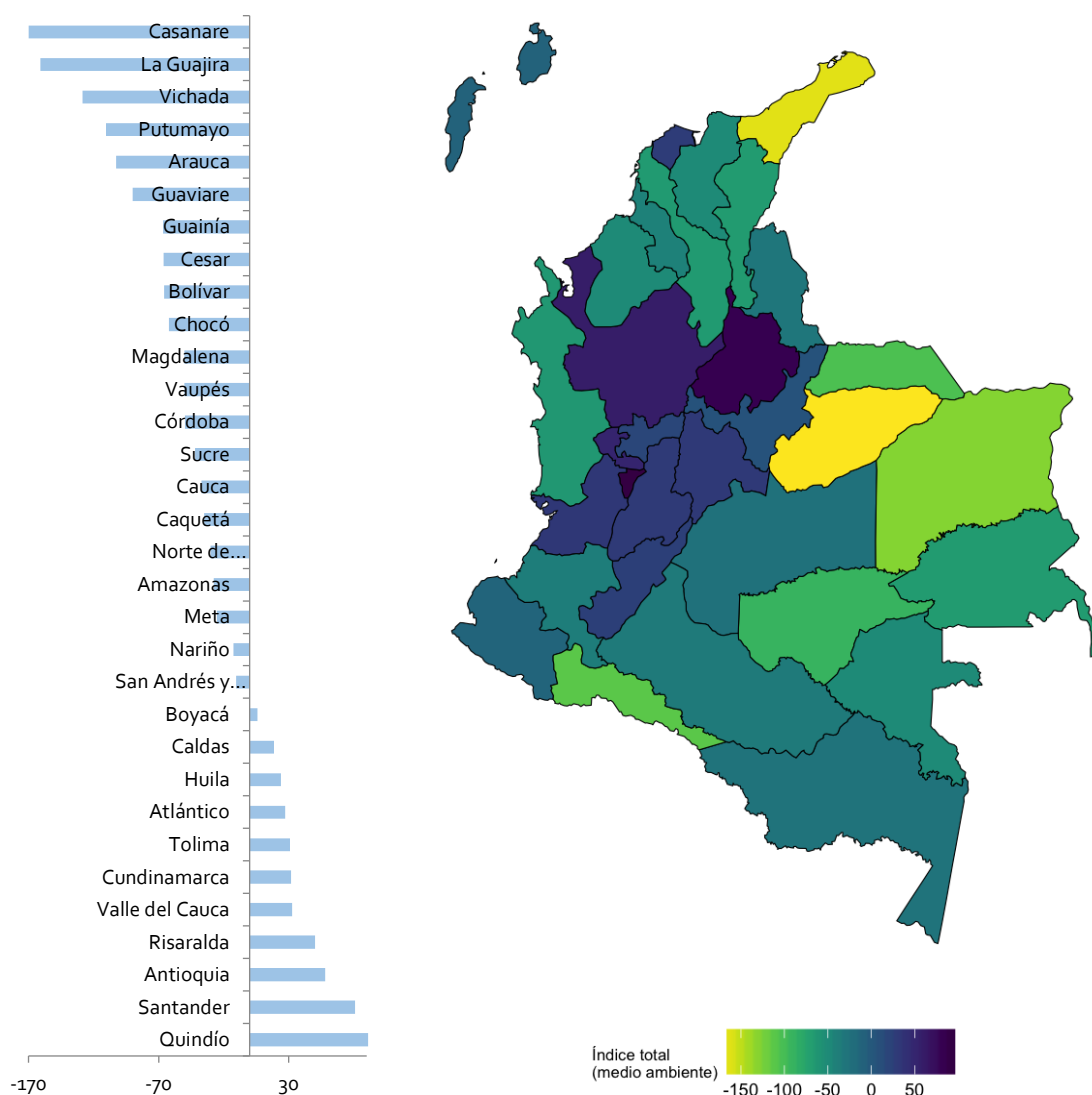


Figura 15. Ranking departamental del Índice Global para el derecho al medio ambiente.
Elaboración propia a partir del cálculo de índices por categorías.

En la figura 15 se puede observar el índice global para el derecho al Medio Ambiente. Al igual que para el índice de justicia, lo que se indica con el mismo es que tanto las capacidades, de alguna manera, compensan o no los niveles de vulneraciones y riesgos de cada departamento. El índice global es más alto, es decir, reporta una probabilidad de realización del derecho al medio ambiente mayor para los departamentos de Quindío, Santander, Risaralda, Antioquia y Valle del Cauca. Por otro lado, los departamentos que presentan un mayor riesgo global de que se vulnere el derecho al medio ambiente son Casanare, La Guajira, Arauca, Putumayo y Guaviare. Al igual que para el derecho a la justicia, el índice global indica cómo los departamentos con menor índice global se encuentran en la periferia, y de manera general, aquellos que presentan condiciones más favorables están en la región central del país.

VI. GRUPOS FOCALES Y ANÁLISIS

Los grupos focales son una técnica de investigación cualitativa que en este caso se utilizó para complementar y apoyar el trabajo realizado para la definición del marco conceptual, la selección de indicadores y el análisis resultado de la medición de indicadores. Teniendo en cuenta que el goce efectivo de derechos humanos constituye un tema intrínsecamente relacionado con las vivencias y sentires de las personas y con el ejercicio de funcionarios en los territorios, la investigación cualitativa a partir de entrevistas abiertas grupales y estructuradas constituyen una herramienta clave para el entendimiento de las problemáticas que enfrentan los individuos y las comunidades en el proceso de realización de sus derechos. A partir de las discusiones y elaboraciones que se dan en el marco del grupo focal se puede generar un acercamiento distinto a las problemáticas de aquél que permiten los indicadores.

El Observatorio de Derechos Humanos viene realizando un trabajo de fortalecimiento y diálogo con observatorios de derechos humanos en diferentes municipios del país, y en el marco del convenio entre el Centro Carter y la Consejería, se estableció la necesidad de llevar a cabo tres grupos focales piloto en municipios del pacífico colombiano. Para ello se seleccionaron los municipios de Pasto, Popayán y Quibdó como escenarios de este piloto.

A continuación, se presenta la metodología que se siguió para la realización de los grupos focales y posteriormente se presentan las temáticas y resultados de dicho ejercicio.

1. Metodología

La metodología utilizada incluyó los pasos mencionados a continuación:

- i. **Definición de las temáticas guía a abordar en los grupos focales para cada derecho.** Esto se llevó a cabo tomando como punto de referencia el marco conceptual de cada derecho y las temáticas abordadas en cada atributo.
- ii. **Especificación del número de grupos focales a realizar en cada municipio.** Se decidió realizar dos grupos focales por cada uno de los temas con grupos de personas distintas, con el fin de contar con un contexto más amplio de opiniones y miradas distintas de una misma problemática. En total, se llevaron a cabo 4 grupos focales en cada municipio.
- iii. **Definición de la población objetivo.** Con el fin de contar con el acercamiento a los temas desde puntos de vista distintos, se decidió hacer un grupo focal por derecho con funcionarios y representantes de los observatorios, y otro con personas de la comunidad. Esto permitió contar con visiones desde la institucionalidad, las barreras y problemáticas abordadas de personas con conocimiento técnico amplio de los temas y de la implementación de políticas, así como de los individuos que día a día realizan o no los derechos asociados a dichas políticas.
- iv. **Selección de los participantes, número de asistentes y tiempo.**
 - a. Para los grupos de funcionarios, se citó a las personas encargadas de los temas relacionados con cada uno de los derechos en la alcaldía, gobernación, y entidades de cada sector (juzgados, casas de justicia, fiscalía, defensoría, policía, secretarios

- de gobierno, de medio ambiente, funcionarios de las empresas prestadoras de servicio de acueducto y alcantarillado) y miembros de los observatorios de derechos humanos en entidades públicas y privadas que trabajan con la Consejería.
- b. Para los grupos de participantes de la comunidad, se citaron participantes pertenecientes a la Red Unidos en los municipios de Pasto y Popayán, y líderes de las comunidades y organizaciones en Quibdó. La selección de los individuos la hicieron los contactos en territorio, bajo la solicitud de que se citaran la misma proporción de hombres y mujeres y la misma proporción de personas del sector rural y urbano del municipio.
 - c. La moderación de todos los grupos fue llevada a cabo por la coordinadora de la fase dos del proyecto y la relatoría por personas del equipo de abogadas de Elementa, expertas en los derechos de justicia y medio ambiente.
 - d. Se planeó tener grupos de entre 8 y 15 participantes.
 - e. El tiempo de duración planeado para cada grupo focal fue de máximo 2 horas.
- v. **Definición de la guía temática.** A partir de la selección de temas a revisar en cada derecho y el tipo de participantes, se diseñaron 4 guías con las preguntas y especificaciones de temáticas y direcciones a tener en cuenta a lo largo de cada sesión. Se hizo una guía por cada derecho y tipo de grupo "Funcionarios" o "Comunidad". Estas guías se incluyen en el anexo 8.
 - vi. **Realización y estudios de contexto previos de cada uno de los municipios.** En el anexo 9 se incluyen los contextos realizados para cada uno de los municipios.
 - vii. **Organización logística.** En cada municipio se llevaron a cabo 2 grupos focales con funcionarios en la mañana, y dos con la comunidad por la tarde. La mayoría de funcionarios fueron diferentes para ambos grupos, excepto los pertenecientes a observatorios y algunos funcionarios que tienen que ver tanto con el tema de justicia como el de medio ambiente. Los grupos de comunidad se hicieron con los mismos participantes.

2. Análisis cualitativo

A continuación, se presentan los resultados de los grupos focales sobre el Derecho a la Justicia llevados a cabo en Pasto, Popayán y Quibdó con funcionarios y personas de la comunidad. En cada ciudad, se llevaron a cabo 4 grupos focales, dos de ellos con funcionarios y miembros de los observatorios de derechos humanos del municipio y dos de ellos con miembros de la comunidad. Esta actividad fue sumamente enriquecedora para todo el trabajo que se ha venido realizando ya que confirmó algunas de las conclusiones que el equipo ya tenía, así como retroalimentó conclusiones y recomendaciones.

Para interpretar y explorar los resultados presentados a continuación, se deben tener en cuenta los siguientes puntos:

- ❖ En primer lugar, se presenta la caracterización de las personas asistentes y de los resultados de cada grupo focal. Cada grupo focal fue distinto e incluyó temas muy interesantes para complementar el entendimiento de la realidad sobre los derechos al medio ambiente y a la justicia.

- ❖ Las opiniones y temas que se abordan en un grupo focal representan únicamente las visiones de ese grupo. No deben concluirse generalidades sobre el grupo poblacional, el género o el municipio al que pertenecen a partir de lo expresado en ellos.
- ❖ Con el fin de presentar la totalidad de temas abordados de una manera accesible y visual, se incluyen recuadros con frases de los participantes sobre su entendimiento de qué es cada derecho y nubes de palabras que recogen los conceptos más representativos de cada grupo. De manera general, consideramos que con ambas herramientas se refleja una gran parte de las opiniones y sentires principales de los participantes sobre cada tema. Esta es una manera de acercar al lector a la experiencia de cada grupo focal.
- ❖ Las nubes de palabras contienen los 85 conceptos más utilizados a lo largo de cada grupo focal, esta herramienta presenta una manera de visualizar rápidamente la frecuencia de utilización de conceptos. Esto permite realizar una primera exploración sobre las problemáticas y temas que con mayor frecuencia se abordaron de manera transversal a los diferentes temas sugeridos en el grupo focal. Es importante anotar que ello no necesariamente implica que son los conceptos o problemáticas de mayor importancia.
- ❖ Adicionalmente se incluyen las respuestas que los participantes dieron a un ejercicio que se realizó en algunos grupos, solicitando que describieran los 3 principales temas en los que enfocarían los esfuerzos y presupuesto en caso de estar en sus manos.
- ❖ Para cada ciudad, se hace un análisis global de lo percibido por la consultoría para cada derecho, lo cual se recoge en algunas conclusiones. Por esta razón no se hacen análisis puntuales de cada herramienta, ello se deja al lector.

2.1. Grupos focales realizados en Pasto

2.1.1. *Derecho a la Justicia*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho a la Justicia, Pasto

Número de personas asistentes	7
Rango de edad	25-51 años
Proporción hombres/mujeres	6 hombres, 1 mujer
Características generales – ocupación	Funcionarios del sector justicia y de observatorios
Estrato Socioeconómico	1-4

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho a la Justicia, Pasto

Número de personas asistentes	9
Rango de edad	35-73 años
Proporción hombres/mujeres	6 mujeres 3 hombres
Características generales – ocupación	Todos han sido víctimas del conflicto armado, son desplazados. Todos pertenecientes a la Red Unidos.

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho a la justicia y qué temáticas están relacionadas con el mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben que se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho a la justicia

Funcionarios y observatorios, Pasto

"Es el funcionamiento del aparato administrativo de justicia".

"El ejercicio del principio de acción a través de poner en funcionamiento el aparato estatal desde el campo eminentemente judicial".

"Posibilidades que tienen las personas para acceder a la justicia".

"Los instrumentos".

"Se debe respetar el debido proceso ante la justicia".

"Tienen una percepción muy subjetiva desde el lado social de lo que significan las garantías de justicia o de acceso a la justicia para las comunidades".

"La eficiencia del aparato judicial para resolver los conflictos".

"Los principios fundamentales del acceso a la justicia".

"Mecanismos alternativos de resolución de conflictos, Capacitación de los funcionarios judiciales".

"Condición socioeconómica de las personas que acceden a la justicia y su entorno cultural".

Respuestas sobre el derecho a la justicia

Comunidad, Pasto

"Es que derecho a la justicia la tenemos como derecho, pero no hay justicia. En Colombia no hay Justicia. En Colombia hay una injusticia"

"Para los ricos hay para los pobres no hay..." "para unos sí, para otros no"

"Es el derecho a reclamar..." "hacer valer nuestros derechos"

"Debe uno quedarse como callado, porque no lo escuchan..." "Y si lo escuchan que tenga valor"

"Pero pasan años y no hay ninguna clase de respuesta... que por lo menos haya una respuesta"

"Ahí también se puede poner el derecho a la salud? Porque cuando uno lo atienden es cuando uno ya está mejor..." "Cada que le mandan el medicamento tengo que hacer incidente de desacato"

"Cuando yo empecé a ir a la Fiscalía me empezaron a perseguir y casi me matan. Decidí dejar quieto ese proceso y cuando al tiempo fui a preguntar lo habían archivado por falta de pruebas. No he tenido justicia. No sé cómo llamarlo ahí..." "Ella arriesga su vida por hacer valer sus derechos"

"Yo siempre acudo a la Defensoría del Pueblo"

"En el país se está viendo que cuando cogen los de alto valor ahí si la justicia sale, pero cuando cogen a los de abajo nunca aparece, si acaso anotan el nombre para que se contente"

"Es demasiado tiempo. Si usted pone un denuncia que no aparece una persona en el momento deberían darle los medios para empezar la investigación"

"Lo que yo me he dado cuenta es que cuando uno tiene plata y tiene un abogado, a veces hay respuestas, la justicia marcha más rápido"

"Uno va a los abogados de oficio, pero ellos cuando salen a vacaciones hasta ahí llega"

"Para que hagan algo por uno tiene que tener uno un abogado corrupto que le pague a los jueces y a todo el mundo"

"Corrupción"

"La justicia existe, pero está mal aplicada. En la salud y en la justicia así lo atiendan o no a uno, les pagan..."

"debería ser así también, caso atendido y caso pagado. Y que haya respuestas, tiene que haber respuestas"

"Es que hay personas que no sabemos que tenemos que hacer primero..." "que la información fuera en secuencia, que de aquí tiene que ir a tal parte y así"

"Con las víctimas aquí en Nariño hay todavía víctimas del 2001, 2007 y todavía están sin indemnizar"

"Ellos van desde la mañana a coger turno y tienen que volver, es como si estuvieran burlándose. Es por ejemplo el gobierno, premió a los que salieron del monte, pero a las víctimas nos dejaron fregados. Yo no estoy en contra de ellos, pero si los premian a ellos también a nosotros"

"Uno tiene que llegar a las 4 am y si no, no, deberían quitar ese sistema porque uno vive lejos, y uno no puede exponer la vida. Uno tiene que trabajar"

En la ilustración a continuación, se incluyen las nubes de palabras de los grupos focales de Derecho a la Justicia en Pasto. Recogen de manera general las mayores problemáticas y temas abordados en cada uno. La comparación se deja a interpretación del lector. Más adelante se resaltan las conclusiones realizadas por la consultoría.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de justicia en Pasto

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ Los temas que más se profundizaron en el grupo focal de justicia con funcionarios del municipio y el departamento fueron el debido proceso y MASC. Estos últimos como mecanismos ideales para la resolución del conflicto y para ayudar a la descongestión del aparato judicial.
- ❖ Se hizo énfasis por parte de los funcionarios en la ausencia de capacitación en diferentes temas relacionados con justicia y en especial temáticas relacionadas con derecho humanos.
- ❖ Con relación al acceso a la justicia se mencionó, por parte de los funcionarios, gran preocupación por el nuevo código de policía ya que ha implicado darle muchas facultades a los policías que antes no tenían y que pueden generar mayor vulnerabilidad de los ciudadanos frente a ellos. Esta preocupación también la reafirman miembros del grupo focal de la comunidad. Este fue un tema recurrente en el grupo y se relacionó esta situación con el incremento de “tomar la justicia por mano propia”.
- ❖ No se identifica la discriminación como una barrera explícita, pero a lo largo del grupo focal de funcionarios se dieron afirmaciones en las que se puede ver que sí existe algún tipo de discriminación en especial dada por la clase social de quien busca acceder al aparato judicial. Fue muy fuerte el tema de que la justicia es únicamente para las personas que tienen poder y recursos. La comunidad fue muy insistente en este tema.
- ❖ Asimismo, en los dos grupos focales con funcionarios se identificó como una gran barrera la ausencia de recursos. Se menciona que ha habido una descentralización de funciones sin que exista una descentralización de recursos.
- ❖ Con relación a la justicia, en el grupo focal de personas de la comunidad se ve un alto grado de desconfianza frente al aparato judicial, afirmando que no existe la justicia en Colombia o que solo existe para los “ricos”, esto en especial debido a la impunidad y a violaciones dadas en el marco del conflicto armado.
- ❖ Tanto funcionarios como comunidad consideran que las personas muchas veces prefieren no poner la denuncia porque los procesos toman mucho tiempo o van a quedar en la impunidad y resulta más seguro a veces no denunciar. Mencionaron en varias ocasiones la percepción de que la información no se maneja de manera confidencial al interior de las entidades lo que hace que su vida se ponga en riesgo al hacer denuncias
- ❖ Se percibe una alta desconfianza por parte de la comunidad en las instituciones y en los funcionarios, tanto policía como funcionarios judiciales. Consideran que la Defensoría del Pueblo es la única entidad donde son oídos, se evidenció constantemente un sentimiento de mucha confianza por la Defensoría.
- ❖ Sobre la situación del derecho en general, la comunidad considera que ha empeorado en los últimos años y las cosas se demoran más. Esto es relevante en el contexto actual primero de debilitamiento de los grupos armados y ahora después de la firma del acuerdo.

- ❖ La comunidad identifica como principales barreras la corrupción, los tiempos y la falta de confianza en el aparato judicial. Adicionalmente, sí consideran que hay un trato diferenciado determinado por la clase socioeconómica.
- ❖ En ambos grupos afloró el tema de que el Código de Policía hace favorable la corrupción y la delincuencia.
- ❖ En tema de organización comunitaria se percibe muy poco conocimiento y entusiasmo de esto en las personas asistentes en la comunidad. No conocen líderes de medio ambiente ni movimientos de la comunidad.
- ❖ Al profundizar en qué significa la impunidad en el grupo de la comunidad, se hizo mención a que, en materia de salud, impunidad es que les sean negados los medicamentos, y que no se hagan valer los derechos fundamentales de salud, educación y vivienda. Esto plantea una perspectiva muy interesante sobre la medición de la impunidad.

2.1.2. *Derecho al Medio Ambiente*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho al Medio Ambiente, Pasto

Número de personas asistentes	6
Rango de edad	32 – 56 años
Proporción hombres/mujeres	2 mujeres 4 hombres
Características generales – ocupación	Todos han sido víctimas del conflicto armado, son desplazados.
Estrato Socioeconómico	3-4

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho al Medio Ambiente, Pasto

Número de personas asistentes	10
Rango de edad	35 – 73 años
Proporción hombres/mujeres	5 mujeres 5 hombres
Características generales – ocupación	Todos han sido víctimas del conflicto armado, son desplazados. Todos pertenecientes a la Red Unidos.
Estrato Socioeconómico	1

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho al medio ambiente y qué temáticas están relacionadas al mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben que se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente

Funcionarios y Observatorios, Pasto

"Protección del medio ambiente".

"Acceso a los servicios que podemos obtener".

"Educación".

"Yo lo que pensaría es también en el derecho que tenemos todos precisamente a tener un hábitat, sano, limpio, con la posibilidad de que cada uno de nosotros pueda acceder y gozar de él. No como servicio sino como derecho".

"Aire puro, ambiente limpio, agua, alimentos sanos"

"Yo pienso que desde una visión sistémica del medio ambiente se puede mirar todo: vivienda, cultura, educación, salud, recreación, alimentación, son todos derechos que se tienen que contemplar. Seguridad, en todo el sentido. Movilidad. Es que esa es la concepción sistémica".

"La misma supervivencia, enmarcada en los derechos".

"Bastante preocupante. Hay una deforestación desmedida en nuestras cordilleras, explotaciones mineras, la presión que han ejercido los cultivos de uso ilícito es bastante, no solamente bosque primario sino también las fuentes hídricas.

"Se ha desfigurado también la cultura relacionada con el medio ambiente, entonces por ejemplo cuando vamos a trabajar con los niños en las instituciones educativas, se ha perdido la cultura de la cultura rural alimentaria. Los niños ya no están comiendo sano, por la presión que han ejercido el narcotráfico y que ha cambiado, ha trastocado a nuestras comunidades y están prefiriendo enlatados, salchichas, procesados, pollo blanco, prefieren eso en vez de comer sano, las gallinas de campo, porque además ya no existe. Es terrible lo que está pasando, en el mundo y pensando en Nariño también".

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente

Comunidad, Pasto

"Yo pienso en mi hogar y en lo que está a mi alrededor. Plantas, animales, naturaleza, el agua."

"El eje es el agua. Si no hay agua no hay nada."

"El que más tala el monte es el dueño, pero desde ahí viene el mismo gobierno y cuando pudo haber controlado donde nacen las aguas, entonces ahí llegaba INDERENA y decir a esto es suyo".

"Yo no recuerdo cuantos metros tiene que haber desde las fuentes de agua, para que siembren plátano, yuca o cultivar en general varias cosas. Sí tiene que haber un espacio. Y ahora con lo de la deforestación pues imagínese."

"Esa gente tiene plata y a ellos nadie le dice nada. Pero vaya a construir una casa a unos 20 metros de una quebrada que no alcanza a pasar unos dos litros por segundo de agua, ahí le ponen problema".

"Ahora sale lo de las minerías. Es una mentira porque es el gobierno mismo quien da las licencias ...el oro lo están sacando con maquinaria en grandes cantidades. Minería legal e ilegal."

"Ahí es lo que yo no entiendo a que se dice legal o ilegal".

"Como yo le puedo exigir a un campesino que haya vivido de la minería toda la vida que eso es ilegal si desde que nació ha vivido con eso. ¿Qué es lo que hay que hacer? Legalizarlo o darle una capacitación así, así para que no contamine el medio ambiente. O no destruya como se dice el planeta en forma irresponsable."

"Es que la contaminación está grave por lo que le echan al río para sacar el oro."

"Hay otra cosita que es la planta de gas domiciliario. Cuando ya se cumple el mes eso echa una llamarada y todo el barrio huele a gas. Contaminación del aire".

"Acá tenemos contaminación del aire, de la atmosfera, auditiva. Nosotros en San Luis tenemos una contaminación... donde hacen las ladrilleras, que solamente la prenden en la noche para que en el día no se note".

"Y no nos vamos muy lejos, no sé si lo que están aquí tengan o no tengan perros, pero los sacan ahí a hacer sus necesidades, así sea que recojan un poquito no van a recoger es todo".

"Basuras, la que tenemos nosotros ahí estamos muy mal..." "Y tenemos donde botarla..." "Sí, pero también donde se bota no nos alcanza".

"Somos irresponsables porque los basureros están vacíos y yo no entiendo por qué la gente echa la basura por fuera".

"Todo el mundo tiene derecho a hacerse la vida, los recicladores también. Pero ellos ayudan a que quede todo regado".

"Pero nosotros si necesitamos unos contenedores más grandes y más seguros".

"El cambio climático. Pero de que viene el cambio, el medio ambiente debe ser controlado por el mismo gobierno, no solo es culpa del campesino, sino que hay cosas que el mismo gobierno pudo controlar. Los temblores ya son cosas de la naturaleza".

"Falta mucha educación".

"Con respecto a lo de los temblores, el volcán y eso, que los albergues se tenga en cuenta, que les den un manejo adecuado, que haya un mantenimiento, ahora que hubo lo del volcán había mucha pulga y bacterias. Entonces para que nos sirve tener un albergue si no le estamos haciendo mantenimiento".

"No pudieron refugiarse ahí porque no estaban en buen estado. No estaban adecuados para que la gente estuviera ahí".

"Hay un tema que no se si entre en el medio ambiente que son los habitantes de la calle, porque uno va a un parque y huele a caca y huele a orines..." "no solamente son ellos, fuera solamente el habitante de calle. Pero hay uno que tiene 6 perros..." "El olor de la marihuana es muy fuerte..." "El cigarrillo huele incluso más fuerte que la marihuana".

En la ilustración a continuación, se incluyen las nubes de palabras de los grupos focales de derecho al medio ambiente en Pasto. Recogen de manera general las mayores problemáticas y temas abordados en cada uno. La comparación se deja a interpretación del lector. Más adelante se resaltan las conclusiones realizadas por la consultoría.

Funcionarios y observatorios
Pasto



Comunidad
Pasto



Ilustración 2: Nubes de palabras de los grupos focales de derecho al medio ambiente en Pasto. Realizada a partir de las transcripciones del grupo focal, utilizando la herramienta Voyant Tools¹²⁶.

¹²⁶ Ibidem.

Al dar cierre al grupo focal de la comunidad en pasto se les pidió a los participantes que escribieran los puntos en los que enfocarían la inversión en materia de medio ambiente en su departamento. A continuación, se citan sus respuestas.

¿Qué proponen los participantes de la comunidad de Pasto en el tema de Medio Ambiente?¹²⁷

- ❖ No a las fumigaciones.
- ❖ Una brigada de siembra de árboles para recuperar el agua para futuras familias.
- ❖ Hacer mantenimiento a ríos, quebradas. Buscar otras alternativas para incentivar al ciudadano a no votar basura en ningún lugar.
- ❖ Cancelar las licencias de las ladrilleras que están cerca de la ciudad y la quema del gas domiciliario.
- ❖ Prevención, recurso, servicio.
- ❖ La contaminación, no talar bosques, cuidar los árboles.
- ❖ Salud, educación, gobernabilidad, vivienda.
- ❖ Invertir el dinero de los certificados de medio ambiente en mejorar el medio ambiente.
- ❖ Concientizar a la gente, no a la fumigación.
- ❖ Cuidar las fuentes de agua, reforestar, cuidar de no contaminar el aire.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de Medio Ambiente en Pasto

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ Con relación al derecho al medio ambiente se menciona una buena tarea estatal de atención a desastres por parte de los funcionarios.
- ❖ Se evidencia con preocupación graves amenazas a las fuentes hídricas dadas por contaminación, por la ganadería, la presión en la frontera agrícola y las actividades ilegales.
- ❖ Sobre el servicio del agua se menciona el alto costo que este tiene, pero cabe resaltar un proyecto departamental interesante que busca la agremiación de los acueductos veredales y comunitarios.
- ❖ Los funcionarios mencionan que si han visto un cambio en los últimos años con relación a las acciones que se llevan a cabo para la protección del medio ambiente y comentan diferentes actividades que se están llevando a cabo para continuar con los cambios.
- ❖ Para los funcionarios las condiciones medio ambientales son peores en las zonas rurales, la cordillera y la costa pacífica que en el municipio de Pasto.
- ❖ Los funcionarios manifiestan preocupación por la labor que debería desarrollar la CAR y que no cumple. No cree que cumplan con sus obligaciones.
- ❖ Los funcionarios también hacen énfasis en la falta de articulación institucional y lo ven como una barrera para ejecutar las políticas ambientales.
- ❖ La comunidad no considera que haya prevención en temas ambientales, para algunos esto es causado por la corrupción, prefieren gastarse la plata en otras cosas. Algunas de las

¹²⁷ En el grupo focal de justicia de Pasto no se realizó este ejercicio.

- personas que asistieron al grupo viven en vivienda de interés social y comentan que no hay implementos básicos para atender un incendio u otros desastres naturales.
- ❖ Sobre el servicio de agua algunos dicen que tienen un acueducto propio por lo que el servicio no es caro pero el agua es de mala calidad. Otros comentan que pagan recibos de agua por un valor muy alto. Varios mencionan no tener alcantarillado. También mencionan que en algunos casos se quedan sin servicio de agua y puede durar hasta 3 o 4 días.
 - ❖ Asimismo consideran que el aire está contaminado principalmente por los buses, asaderos, quema de llantas y ladrilleras, lo que implica para ellos enfermedades respiratorias en muchos casos.
 - ❖ Con relación al suelo consideran que han empeorado las condiciones debido a la fumigación, la quema, la siembra de árboles secos, la tala.
 - ❖ Con relación a los cultivos de coca, varios miembros de la comunidad lo ven como una única salida en algunas zonas del departamento.
 - ❖ Varios miembros de la comunidad manifiestan haber sido parte de actividades para generar consciencia sobre el medio ambiente, pero consideran que en algunos casos no son suficientes. Por eso dentro de los consejos que le darían al gobierno están enfocarse más en los temas como las sanciones, la salud, la educación en temas ambientales, la no fumigación y las fuentes de agua.
 - ❖ El grupo focal fue un medio para que funcionarios que abordan temas relacionados conversaran por primera vez y acordaran una reunión esa misma tarde.
 - ❖ Se evidenció la transversalidad e interconexión de todos los temas y como realizar un análisis separado sobre el medio ambiente no es plausible.
 - ❖ Se resaltó que Pasto es una de las ciudades con mejor agua, pero también con un servicio más costoso. Adicionalmente, se hizo mención a que Pasto es una de las ciudades con mayor índice de cáncer de estómago debido a la utilización de químicos en el cultivo de papa entre otros. Hay servicio de alcantarillado en la zona urbana pero no en la rural según lo expuesto.
 - ❖ Se mencionó también la alta presión sobre la contaminación del aire en ciertas zonas de la ciudad debido a la presencia de ladrilleras artesanales. Esto de acuerdo a lo que se discutió, tendría alto impacto en enfermedades respiratorias. Por el contrario, no se evidencian enfermedades respiratorias por la mala calidad del agua.
 - ❖ En cuanto a prácticas culturales que chocan con las políticas públicas, que es uno de los temas difíciles de medir sobre el atributo de disponibilidad de agua, se hizo mención a que en diferentes comunidades y contextos no potabilizan el agua con cloro, por creencias culturales y rechazo a esta práctica.
 - ❖ Las personas asistentes de la comunidad resaltaron en gran medida las problemáticas que enfrentan día a día en sus lugares de vivienda. Surgieron múltiples problemáticas asociadas a la convivencia en “las torres” uno de los proyectos de vivienda gratis otorgados a víctimas y personas en situaciones de pobreza extrema. El tema del humo por cigarrillo o marihuana, el manejo de basuras y la contaminación auditiva tomaron relevancia. A diferencia de lo anterior, los participantes del grupo de funcionarios y observatorios se centró en problemas más relacionados con la gestión de la política, con las comunidades indígenas, con las

actividades ilegales que afectan el medio ambiente y con las políticas de educación ambiental en el departamento.

2.2. Grupos focales realizados en Popayán

2.2.1. *Derecho a la Justicia*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho a la Justicia, Popayán

Número de personas asistentes	7
Rango de edad	24-65 años
Proporción hombres/mujeres	2 hombres, 5 mujeres
Características generales – ocupación	Funcionarios y pertenecientes a observatorios
Estrato Socioeconómico	Indígena, 2-4

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho a la Justicia, Popayán

Número de personas asistentes	11
Rango de edad	26-75 años
Proporción hombres/mujeres	8 mujeres, 3 hombres
Características generales – ocupación	Todos pertenecientes a la Red Unidos.
Estrato Socioeconómico	1

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho a la justicia y qué temáticas están relacionadas al mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben que se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho a la justicia Funcionarios y observatorios, Popayán

"Que te den una respuesta, eficiencia, que te escuchen..." "Disposición, acercamiento"

"Cuando se pide un acceso a la justicia se busca una solución a los problemas"

"Justicia implica otros deberes y responsabilidades del Estado en cuanto a los seres humanos y a los grupos humanos".

"Un poco la pertinencia, dado que carecemos en nuestro ordenamiento jurídico de los enfoques diferenciales, a pesar de que desde la constitución del 91 tenemos el tema de la jurisdicción indígena..." "Pero además hace mucha falta desarrollo de conceptos, de teoría, que permita al estudiante de derecho, y al actor de justicia apelar, porque en medio de esta ambigüedad se generan muchas acciones de injusticia, no sólo en la comunidad en general, sino también en las comunidades indígenas".

"Equidad, igualdad y acceso a la justicia. Acceso implica muchas cosas, esa capacidad que tiene el ciudadano del común de acceder".

"El acceso a la justicia se obtiene con mayor facilidad en la parte urbana, en lo rural es bastante complicado, de ahí que nazcan tantos grupos defendiéndose a sí mismos".

"Tiene que ver con la celeridad. Porque, por ejemplo, si nos enfocamos en el dpto. del Cauca, en su mayoría es rural y si no se cuenta con las condiciones necesarias, la gente no va a venir de los sectores más alejados para resolver sus problemas".

"En el caso de las mujeres. La mujer es la que menos recurre a buscar el acceso a la justicia porque, primero tiene que contar una y mil veces su historia para poder ser oída, entonces el acceso a la justicia es más complicado que para el hombre. El acceso tiene que ser real, porque se dice que somos iguales".

"Información y difusión de las rutas de acceso, porque muchas veces no se accede por el desconocimiento de la ruta. Desafortunadamente, los mismos derechos que se sabe son vulnerados, pero por la falta de conocimiento de la población, no accede a la protección".

"La guerra también generó un concepto de justicia distinto, en los territorios rurales manejados por los actores armados. La gente de esas zonas llega a las ciudades y en realidad desconocen la justicia y la manera de acceder".

"agrega la gratuidad..." "Eficacia que es diferente a eficiencia".

"agregaría la justicia basada en el miedo, porque eso es lo que vemos en las zonas rurales. No se busca el acceso a la justicia por miedo, si ya me tienen ubicado, en donde estoy y todo eso se paga. Muchas veces uno se cohibe de denunciar por miedo".

"Dignidad humana. Confianza en el aparato de justicia".

"Si decimos que la información sea pública totalmente volvemos a esos temas de los muros de la infamia, no porque sea un criminal debe conocerse todo del proceso, porque si no se vulnerarían sus derechos"

"el tema de justicia es tan amplio...Yo considero que es algo de etapas que debe analizarse por etapas del proceso. Yo sí creo que el hecho de que se abra la puerta también tiene que ver con la transparencia. El tema es que sigue existiendo en el imaginario de los ciudadanos que la justicia es para los de ruana".

Respuestas sobre el derecho a la justicia Comunidad, Popayán

"Como qué podemos hacer en caso de tener una dificultad, cómo poder acceder a alguna solución".

"Verdad, reparación. A ser reconocido".

"Se supone que cuando accedemos a la justicia estamos haciendo respetar nuestros derechos".

"Creo que la justicia uno la asocia con policía, con fiscalía".

"Es como cuando tenemos un problema que no se tome la justicia por sus manos, sino que vaya a una entidad y le digan cuáles son sus derechos y le den una orientación de lo que uno debe hacer. Orientación".

"Es una herramienta que todo ciudadano tiene para poder acceder a la resolución de conflictos".

"Cuando a justicia se piensa en negativo, que alguien no pudo acceder, podría ser por desconocimiento..."

"Porque no cree en la justicia..." "Falta de comunicación con la justicia.

"En sí la justicia no aplica en muchos casos. Yo diría que realmente los fiscales, si no hay plata, no acceden".

"Como dice el dicho, la justicia es para los de ruana..." "La ley es para los de ruana".

"Hay personas que no acuden a la justicia sin que la toman por mano propia"

"La justicia no atiende al llamado, por ejemplo, la JEP, que sólo trabaja con casos colectivos y ahí estamos"

"Trato digno".

"Que haya un acceso fácil y rápido".

"A la URI llega una víctima y la tratan peor, sale peor. A veces los funcionarios los tratan mal".

"Como PQR, pero eso casi no funciona".

"Algo que sea efectivo, que tenga solución".

"Que den una respuesta oportuna. Por lo general uno va, coloca una demanda y lo hace esperar un mes, dos meses, por maltrato intrafamiliar y no se dan por enterados. Pueden hasta matar a la mujer y ni se enteran, y que a lo que se comprometan cumplan, a veces dicen que se van a mandar medidas de protección y nunca llega nada".

"Que miren los casos. Puse una demanda hace más de 6 años y no pasa nada".

"No pública porque hay cosas que son privadas. Debe ser personal, cada persona revisa dependiendo del caso".

- ❖ Descuadrificar el cerebro de abogados.
- ❖ Difusión y capacitación en derecho al acceso a la justicia.
- ❖ Promoción de los derechos humanos.
- ❖ Identificación de rutas de acceso a la justicia.
- ❖ Nodo Cauca.
- ❖ Contar con mayor número de funcionarios y medios logísticos.
- ❖ Capacitar a la comunidad para que conozca sobre el tema.
- ❖ Reconocer cada particularidad de las diferentes comunidades mediante el acercamiento a la misma.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de justicia en Popayán

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ El derecho a la justicia tiene que ver con que te escuchen, te den una respuesta, que se dé solución a las problemáticas que enfrenta cualquier persona, con verdad, reparación, con el reconocimiento de las personas como víctimas.
- ❖ El acceso a la justicia se obtiene con mayor facilidad en las zonas urbanas.
- ❖ Es necesario que las políticas se enfoquen en información y difusión de las vías de acceso a la protección de los derechos, porque muchas veces los ciudadanos no acceden a la justicia por desconocimiento de la ruta.
- ❖ La guerra generó un concepto de justicia distinto en los territorios rurales manejados por los actores armados.
- ❖ En las comunidades rurales muchas veces se ve el no acceso a la justicia por el miedo.
- ❖ Sobre la publicidad de los procesos, el ejercicio de la justicia debe ser abierto y transparente para que el común de la ciudadanía pueda conocerlo.
- ❖ No está mal el acceso público a los juicios orales en materia penal, lo que está mal es el manejo que hacen los medios de comunicación que manipulan todas las actuaciones.
- ❖ Impunidad tiene que ver con ausencia de justicia, con la imposibilidad de acceder a ella.
- ❖ El concepto de impunidad tiene varios parámetros. Uno es el real, que está relacionado con las fallas en los procesos que impiden que se castigue o que se impongan sanciones. Otro es el del imaginario de la comunidad, que siempre ha aprendido que impunidad es falta de cárcel y que la cárcel es el único castigo a los violadores de la ley. Finalmente está el ideal, que es aquél en el que se considera que hay impunidad en los casos en los que las entidades encargadas del proceso penal no actúan con la debida diligencia para sancionar a los responsables.
- ❖ Para la comunidad, la impunidad está relacionada con la falta de castigo, la falta de cárcel. Les parece indignante que las personas que violan la ley tengan casa por cárcel y que no cumplan sus sentencias en los centros penitenciarios.
- ❖ En las cárceles en el departamento se cometen graves violaciones a derechos humanos. Inobservancia absoluta del principio de dignidad humana. El mal trato por parte de los

guardias de los centros es común, y la comida que le ofrecen a las personas privadas de la libertad es pésima.

- ❖ Los centros penitenciarios no ofrecen ningún tipo de acompañamiento a las personas privadas de la libertad, los maltratan y los intimidan. Las cárceles no resocializan a las personas, las vuelven más criminales.
- ❖ La justicia es para los de ruana (lo dijeron tanto los funcionarios como la comunidad).
- ❖ Las personas de comunidades indígenas, en varias ocasiones estuvieron a punto de llorar cuando se referían a violaciones de derechos humanos de gente de su comunidad y al olvido e indiferencia del gobierno cuando le presentan proyectos y le piden ayuda.
- ❖ Algunas de las barreras que impiden el acceso a la justicia son los problemas de desplazamiento entre comunidades, la falta de conocimiento de las instituciones competentes para resolver los conflictos, la lentitud en los procesos, los tiempos tan largos para dar respuesta, la inseguridad en algunos municipios rurales en donde el temor impide que se denuncie y el tratamiento por parte de los funcionarios de las distintas instituciones.
- ❖ “Como hay tantos entes se confunde uno. Es de acuerdo el caso, hay cosas que son de la inspección, otras de la policía, la contraloría. Depende el caso. Cuando hay una persona que no conoce bien los pasos a seguir es un problema, nosotros no tenemos una buena orientación sobre el tema. Nos mandan de un lado a otro y nos quejamos que nos tienen como balones, pero es porque nosotros no conocemos”.
- ❖ Todas las personas de la comunidad que refirieron haber ido a la Defensoría y llevar con ellos procesos, señalaron que es una excelente institución que les brinda ayuda y acompañamiento. Se refirieron al buen trato por parte de los funcionarios y a sentirse escuchados y apoyados.
- ❖ Se habló mucho de la revictimización a las personas víctimas de violaciones a Derechos Humanos cuando acuden a las instituciones para buscar ayuda.
- ❖ Si bien manifestaron el tema de la inseguridad como una barrera de acceso a la justicia, fue difícil hablar de este tema. Se percibió desconfianza de las personas de la comunidad e incluso mencionaron que “nunca saben quién está oyendo”.
- ❖ En los grupos focales entre funcionarios y comunidades se evidencian diferencias importantes en cuanto a la importancia que se le da al tema del miedo y del acceso inequitativo para personas de bajos recursos por parte de la comunidad. Adicionalmente estos manifestaron no confiar en las instituciones distintas a la Defensoría del pueblo. Por el contrario, en la conversación con funcionarios estos temas no tuvieron eco y manifestaron su percepción de que los servicios de la casa de justicia son ampliamente utilizados.

2.2.2. *Derecho al Medio Ambiente*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho al Medio Ambiente, Popayán

Número de personas asistentes	6
Rango de edad	31-53 años
Proporción hombres/mujeres	3 mujeres, 3 hombres
Características generales – ocupación	Funcionarios y pertenecientes a observatorios
Estrato Socioeconómico	2-5

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho al Medio Ambiente, Popayán

Número de personas asistentes	11
Rango de edad	23-64 años
Proporción hombres/mujeres	4 mujeres, 7 hombres
Características generales – ocupación	Todos pertenecientes a la Red Unidos.
Estrato Socioeconómico	1-2

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho al medio ambiente y qué temáticas están relacionadas al mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente Funcionarios y observatorios, Popayán

"En el caso de la discusión conceptual y política que se ha venido desarrollando y creo que en Colombia el Cauca es pionera en estos debates. Tiene que ver con el concepto de territorio. Es la casa donde se desarrolla la vida.

Es por ello que para los pueblos indígenas no está primero el individuo que la comunidad, la comunidad está primero y esto implica tener su territorio y al entorno de ellos está todo lo que está en el territorio; entonces el agua es parte vital del ser, los animales, las plantas son de un poder supremo."

"El derecho humano habla del individuo y es allí donde se dice que ya estamos hablando de los derechos de la comunidad. Esto tiene unas implicaciones políticas muy fuertes y es que se pone en debate el concepto de la propiedad privada, porque finalmente el medio ambiente tiene una connotación política muy fuerte que tiene que ver con la producción que se puede generar a partir de los derivados y la explotación de los recursos que hay, la minería. Esto implica como un negocio."

"Desde las instituciones el cómo lo ven las comunidades campesinas. De igual manera el territorio para ellos forma parte de toda una interrelación cultural en donde desarrollan también sus actividades de vida y desarrollo productivo, y donde tiene gran significancia también la conservación, porque encuentran un valor muy grande en torno a sus territorios, esos son los medios de poder producir y de poder conservar su calidad de vida y de sus futuras generaciones."

"Es también como el derecho de los seres humanos a gozar en libertad el entorno de la naturaleza sana. Esa libertad y ese concepto de "sano", implican entre otras cosas, la posibilidad de que las comunidades se opongan por ejemplo a las minerías legales o ilegales, se opongan a los monocultivos lícitos o ilícitos."

"Ese tema de la libertad y el medio ambiente sano tiene mucho que ver con derechos fundamentales. Muchas personas han sido asesinadas por oponerse a la minería ilegal, también ha habido líderes asesinados porque están en el proceso de sustitución de cultivos ilícitos."

"Entonces ahí hay una responsabilidad que no es sólo de los territorios sino adentro de los mismos, y es el uso que se les está dando a estos minerales de manera irresponsable que está atentando contra la vida de todos. Y hay otras patologías raras."

"Hasta dónde tenemos derecho nosotros sobre los recursos. Nosotros hemos tenido inconvenientes en cuanto al tema del agua en municipios del macizo, porque ellos dicen que a ellos les pertenece el agua que casi todos nosotros tomamos y no han permitido el tratamiento del agua porque dicen que no van a pagar por algo que es de ellos. Ellos dicen que tratar el agua es envenenarla."

"Políticas muy claras de participación activa de las comunidades y capacitación en materia ambiental, políticas de estado".

"Medio ambiente es un todo. No se puede tomar sólo como agua y árboles. El medio ambiente implica desde nuestra propia vida, lo que somos, lo que hacemos, cómo lo sostenemos. El agua es un privilegio para algunos. Afecta no solo la parte urbana o rural, es en general. La afectación que se tiene también va a ser afectación económica, porque los campesinos van a tener dificultades en sus cosechas. Más adelante, no habernos enseñado a cuidar el medio ambiente será algo que nos va a costar."

"La gestión del riesgo es un tema muy importante, porque en torno a todos estos desórdenes que se han generado con la explotación, se nos han generado también situaciones de amenazas para el hombre y para la naturaleza en general".

"Teniendo en cuenta las particularidades de la región, puede haber líneas estratégicas que siempre deben ser aplicadas a las particularidades de cada región. Las comunidades son distintas. Un aspecto clave en esos derechos es lograr esa construcción."

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente Comunidad, Popayán

"La preservación de los derechos naturales".

"Tener un ambiente apto para la salud humana, por lo menos digamos la contaminación de los buses y eso, entonces a tener un ambiente fuera de contaminación".

"Derecho de tener todos los colombianos un ambiente sano".

"Recolección de basuras".

"Eso es lo que le hace dar la tos a uno".

"Trabajar sobre todo lo que es el reciclaje... Transformación de las basuras".

"Agua potable, a la no contaminación de las aguas".

"Al aire libre, a hacer un tratamiento de las aguas residuales, aunque aquí en Popayán eso no existe porque no existe una PTAR que esté funcionando".

"No tala de los árboles, no a la quema de las basuras, cuando estamos en un proceso de reforestación".

"Cuidar las quebradas".

"No más deforestación, no más tala de árboles, conservación de los recursos naturales".

"Yo creo que faltaría lo que es la bolsa plástica, que haya una eliminación ya continua de la bolsa plástica".

"Yo opino que lo más importante es tener la cultura, ese sentido de pertenencia, de que sirve tener esto claro si en la calle las personas botan la basura al piso, por fuera de los colectivos. No cuesta nada echar lo que consumimos en los bolsillos".

"Normatividad ambiental".

"No quema".

"Todas las personas que hay allá en la parte de la cancha, hay muchos que van a fumar vicio", "que el aire esté limpio".

"Pasear su perrito utilizando la bolsa también".

"Que no haya maltrato".

"No aspersiones, la minería ilegal y legal".

- ❖ Capacitación a los jóvenes y población al medio ambiente.
- ❖ Ayudar a salir a la sociedad adelante.
- ❖ Respeto con todos, ser legal con los recursos.
- ❖ Concienciar a las familias, aportar recursos, cumplir con lo pactado.
- ❖ Que el plan de desarrollo gire sobre la premisa de que todos cuidamos el medio ambiente.
- ❖ Hacer políticas que defiendan el medio ambiente.
- ❖ Hacer políticas a través de la gestión con organizaciones internacionales.
- ❖ Prohibir la minería ilegal.
- ❖ Trabajar con los campesinos en las zonas rurales.
- ❖ Tener una planta de tratamiento para toda la basura de materia orgánica.
- ❖ Mejorar la calidad del medio ambiente.
- ❖ Mejorar el tema de la seguridad, en la minería y en todas las cuestiones de salud.
- ❖ Buenos proyectos, capacitaciones y buen ejemplo.
- ❖ Recuperar los ríos contaminados, no a la tala de bosques.
- ❖ Educación ambiental, sembrar árboles, empresa de reciclaje.
- ❖ Descontaminar las quebradas.
- ❖ Evaluar y promover proyectos ambientales”
- ❖ Permitir que jóvenes participen en foros ambientales.
- ❖ Diagnóstico de daños y reparación de los recursos naturales.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de medio ambiente en Popayán

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ Se percibió un rechazo importante de los participantes de la comunidad frente a las concesiones mineras en el macizo caucano y a la minería en general. Se manifestó incluso que la afectación de la minería es mucho mayor a la de los cultivos ilícitos y que ha propiciado muchos asesinatos de líderes sociales.
- ❖ En materia de la oferta de agua en Popayán, que está cargo de la empresa de acueducto, tienen una gran riqueza hídrica. Cuentan con 3 fuentes principales y 2 fuentes alternas en el plan de contingencia. Tienen un proceso con comunidades para la conservación del recurso hídrico, y trabajan en alternativas para mejorar toda la inversión y lograr mayores coberturas.
- ❖ Cuentan con un sistema de alertas climáticas participativas, y están coordinando con la Secretaría de Agricultura, con las comunidades hacen monitoreo climático y eso les permite hacer un seguimiento tanto de calidad de agua, de oferta hídrica y de fenómenos ambientales.
- ❖ Otro tema que afecta el medio ambiente es la tala de árboles para la producción de madera.
- ❖ De acuerdo a las opiniones de los participantes, las afectaciones a la salud por la contaminación del agua no se presentan con frecuencia en Popayán, pero sí en las comunidades rurales aledañas. No existen sistemas de recolección de residuos sólidos buenos ni de abastecimiento de agua potable. El agua de los ríos también se ve contaminada por el mercurio a consecuencia de la actividad minera en la zona.
- ❖ Las empresas Huevos Kikes, Lácteos Puracé y Cartón Colombia surgieron en repetidas ocasiones a lo largo de la discusión por su afectación al medio ambiente.

- ❖ De manera general, los participantes de la comunidad estarían dispuestos a organizarse para revisar temas con la gobernación y el municipio, pero no con multinacionales porque consideran que no es seguro. Se hizo mención a un comunicado de las Águilas Negras que amenazan a todas las personas en el Cauca que están en contra de las multinacionales.
- ❖ Dentro de los participantes de la comunidad se hizo un énfasis importante en el rol activo de los individuos y los hogares en el cuidado del medio ambiente, tanto frente a la disposición de recursos, utilización de agua, como frente al rol de denunciar a las instituciones. Esto, último sin embargo en el marco del contexto de inseguridad descrito en el punto anterior.
- ❖ Se resaltó la falta de una política de conservación clara desde lo más local (campesinos, indígenas, comunidades afros).
- ❖ Si bien se encuentran coincidencias en ciertos temas, entre los temas abordados entre funcionarios y la comunidad también se hace evidente grandes diferencias en el énfasis e importancia que le dieron a diferentes temas. Se encontró mayor preponderancia del tema de actividades ilegales y minería en la discusión con funcionarios. La comunidad resaltó por el contrario el tema de la contaminación y la problemática del humo de personas que fuman, y del rol activo que tienen dentro de la comunidad para hacer frente a los problemas sobretodo relacionado con el manejo de basuras. Adicionalmente abordaron la problemática por enfermedades respiratorias asociadas a la contaminación. En la conversación con funcionarios se resaltó la importancia de las políticas diferenciales de acuerdo a cada comunidad y cultura y la diferencia de la concepción del cuidado del medio ambiente para las comunidades indígenas.
- ❖ En el grupo de funcionarios se evidenció un tema importante al que hasta el momento no se había encontrado aplicación concreta del marco conceptual, sobre la aceptabilidad de las políticas de agua y alcantarillado. Tiene que ver con la potabilización del agua, la cual representa para algunas comunidades un imposible por creencias culturales.

2.3. Grupos focales realizados en Quibdó

2.3.1. *Derecho a la Justicia*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho a la Justicia, Quibdó

Número de personas asistentes	9
Rango de edad	20 – 46 años
Proporción hombres/mujeres	6 mujeres, 3 hombres
Características generales – ocupación	Funcionarios y pertenecientes a observatorios
Estrato Socioeconómico	1-3

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho a la Justicia, Quibdó

Número de personas asistentes	11
Rango de edad	23-64 años
Proporción hombres/mujeres	4 mujeres, 7 hombres
Características generales – ocupación	Todos pertenecientes a la Red Unidos.
Estrato Socioeconómico	1-2

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho a la justicia y qué temáticas están relacionadas al mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben que se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho a la justicia Funcionarios y observatorios, Quibdó

"Yo diría que el derecho a la justicia está relacionado con el derecho de todo ser humano pueda acudir al estado a fin de que se le resuelva una situación jurídica."

"Yo pienso que es derecho a la justicia es ese derecho que tiene todo ciudadano a que se le respeten esos derechos que son inherentes al ser humano y que se le garanticen"

"Yo creo que el derecho a la justicia radica en dar a cada uno lo que merece, en ser justos, y poder acudir a los entes que le pueden solucionar la situación jurídica que se le esté presentando en ese momento, que tenga que ver con la infracción de los derechos"

"Se relaciona con la transparencia..." "Está relacionado con la imparcialidad al impartir justicia"

"Se le niega acudir a esos entes que pueden darle solución a cualquier problemática que tenga esa persona"

"A no poder reclamar sus derechos frente a alguna injusticia, que sea amenazado, por ejemplo, a la hora de luchar por sus derechos"

"Que los desconozca o que simplemente no tenga acceso, yo sé cuáles son mis derechos, pero no tengo acceso a esa línea que me los va a garantizar"

"Los derechos surgen dependiendo del sistema de estado en el que nos encontremos y precisamente cuando una persona no se le permite el ejercicio de sus derechos es porque se está desconociendo la existencia del Estado Social de Derecho, estamos en presencia del caos y en presencia de cualquier otra cosa menos de un Estado Social de Derecho"

"Va a generar una insatisfacción personal y social de la sumatoria de las inobservancias de esa característica de la insatisfacción generalizada. Cuando llegamos ahí es porque estamos a punto de irnos al abismo"

"El acceso a la justicia, se le estaría vulnerando directamente un principio y un derecho fundamental como es la dignidad humana"

"Yo creo que unos buenos mecanismos y oportunos de acceso y de consulta, son necesarios"

"El ciudadano de a pie sentía el goce de la justicia en mayor proporción estando con el grupo armado FARC que estando con el fiscal y con el juez, porque el fiscal dilata los términos, mientras que el comandante de la guerrilla del grupo ilegal, llamaba a las partes y definía allí, daba acceso inmediato a la justicia".

Respuestas sobre el derecho a la justicia Comunidad, Quibdó

"Tener el derecho a poder denunciar sin que su vida se ponga en riesgo".

"Pienso que tener derecho a la justicia es que uno tenga las garantías para la defensa de quien va a hacer la denuncia, que haya garantías para las víctimas. Y también digamos conciliar, a veces no se llega a una conciliación con el victimario porque no hay esas garantías para la víctima".

"Que a justicia pueda castigar realmente a los victimarios, los victimarios siguen haciendo de las de ellos".

"¿De qué justicia estamos hablando? ¿Estamos hablando de la justicia propia o de la justicia ordinaria? Colombia es un Estado Social de Derecho y hay una justicia general, pero a partir de la liberación étnica hay una justicia propia, que nos rige a los pueblos étnicos, a los afros y a los indígenas, que somos los que más hemos avanzado en eso".

"La primera parte sería hablar de la justicia como elemento que garantiza la vida, los básicos vitales, la garantía de los derechos del ser humano. Y la segunda parte sería frente a las violaciones a esa garantía, aspecto que es tener acceso desde los diferentes contextos y que los ciudadanos tengan un acceso equitativo al aparato de administración de justicia del estado, incluyendo las variedades étnicas y de otro tipo reconocidas socialmente".

"La equidad tiene que ver con el derecho a la justicia".

"cuando a uno lo calumnian de algo que no ha hecho".

"Yo diría que estamos en un país dividido, no sabemos si hay justicia o no. Estamos en un país dividido de extremas y eso hace que la aplicación de la justicia no la aplican a nosotros, de esta forma uno piensa que eso se diera en la alta esfera, pero no sucede eso. Uno llega a mirar que hay muchas violaciones, mucha impunidad, frente a eso la debilidad de la gente de uno, de tanta cosa que pasa aquí Colombia".

"Colombia es uno de los países con más leyes, todos tenemos leyes, los indios, los negros, pero para cumplir es un problema. Si el pueblo dijera castigue, eso nunca se da..." "Uno quisiera ver a los corruptos en la cárcel, pero eso no avanza, entonces el imperio tiene aplastado a nosotros los pobres".

"La justicia es la garantía de derechos, para garantizar un orden social, garantizar la armonía social, para eso se hace necesaria la justicia, para lograr ese orden".

"No se le garantiza igual a todo el mundo. Pienso que a la mujer se le obstaculiza más el acceso a la justicia. Que se haga justicia en favor de las mujeres, lo más difícil está la mujer y si es mujer negra indígena, mestiza pobre, también".

"Las condiciones básicas de reclusión son un tema de la justicia básica. En derecho, más de la mitad de los presos en las condiciones que están no garantizan el mínimo. El otro tema que me parece importante son las garantías de la defensa, para el acceso a una defensa justa, el Estado debe garantizar que la gente tenga acceso a un buen abogado, a veces en las periferias no llega ese tipo de servicios".

"Las estructuras de justicia no son confiables..." "Por ejemplo, la Fiscalía cuando es los asesinatos de líderes no encuentran de donde vienen las amenazas, ni los asesinatos de los líderes, pero sí son muy buenos para hacer montajes judiciales, los falsos judiciales, ejemplo de compañero en la cárcel por todos los juicios y el montaje que hizo la Fiscalía..." "La estructura de justicia que tiene el país, no confiamos en ella, es corrupta".

"En la explicación de justicia, el tema de la comunidad LGTBTTI ahí también hay un sesgo y el otro tema es el procesamiento y re victimización en casos de abuso sexual. El proceso es muy irregular".

En la ilustración a continuación, se incluyen las nubes de palabras de los grupos focales del derecho a la justicia en Quibdó. Recogen de manera general las mayores problemáticas y temas abordados en cada uno. Las comparaciones se dejan a discreción del lector, más adelante se presentan las conclusiones de la consultoría.

Funcionarios y observatorios Quibdó

Al dar cierre al grupo focal con la comunidad en Quibdó, se les pidió a los participantes que escribieran los 3 puntos en los que enfocarían la inversión en materia de justicia en su departamento. A continuación, se citan sus respuestas.

¿Qué proponen los participantes de los grupos focales de Quibdó en el tema de justicia?

- ❖ Socialización amplia y clara sobre las normas existentes.
- ❖ Aplicación de las sanciones establecidas para cada caso.
- ❖ Educación equitativa para toda la población.
- ❖ Violencia sexual de género.
- ❖ Juventud y generación.
- ❖ Iniciativas productivas, centros de rehabilitación.
- ❖ Aplicación de justicia y su relación con el contexto cultural y territorial.
- ❖ Educación para la convivencia y el reconocimiento de derechos.
- ❖ Mejoramiento de centros de reclusión para el logro de la resocialización en general y un énfasis en jóvenes.
- ❖ Protocolos y mecanismos de articulación y entendimiento de la justicia ancestral propia con la ordinaria.
- ❖ Capital humano idóneo
- ❖ Formación de ciudadanía.
- ❖ Humanización.
- ❖ Lucha contra la corrupción.
- ❖ Casos de violencia intrafamiliar.
- ❖ Consulta previa e información con las comunidades.
- ❖ Defensa de los derechos humanos.
- ❖ Atender casos urgentes.
- ❖ Tener más personal capacitado para la atención.
- ❖ Que haya integración de las etnias para la atención.
- ❖ La capacitación al personal en las oficinas.
- ❖ Casa para la mujer maltratada, víctima de violencia sexual.
- ❖ Oportunidades laborales para las mujeres víctimas de violencia sexual (microempresas cooperativas).
- ❖ Educación para las mujeres víctimas y su familia.
- ❖ Ética.
- ❖ Formación a los operadores de justicia.
- ❖ Que la población conozca sus derechos.
- ❖ Formación a los maltratadores.
- ❖ Más educación para las mujeres para que no dependan de los hombres.
- ❖ Lucha contra la no violencia para nadie, mujeres niñas.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de justicia en Quibdó

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ La comunidad percibe que la justicia sólo condena a las personas de más escasos recursos, y que las investigaciones o procesos en contra de la gente de mayor estrato socioeconómico nunca prospera. “La justicia es sólo para unos cuantos”.
- ❖ Se hizo énfasis en la necesidad de imponer castigos proporcionales a los daños ocasionados.
- ❖ Muchas personas no acuden a la Casa de Justicia en búsqueda de solución de problemas jurídicos porque desconocen a quién acudir. Muchas veces las soluciones que brindan estas entidades son tardías y ahí hay impunidad.
- ❖ Los funcionarios manifiestan escasez en el capital humano de la defensoría, profundizando la dificultad de contar con una defensa y un proceso adecuado a las personas de escasos recursos.
- ❖ El goce diferencial para las mujeres fue un tema repetitivo a lo largo de los grupos focales. De acuerdo a lo expuesto tanto por funcionarios como por la comunidad, a las mujeres se le dificulta más el acceso a la justicia, enfrentan más barreras. Y las mujeres, afro, indígenas, mestizas o pobres, aún más. También se dificulta más el acceso para las personas de la comunidad LGBTTIQ.
- ❖ Hay delitos en los que se percibe más impunidad, como los abusos o violaciones sexuales, el asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos.
- ❖ Las condiciones de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios no son buenas, no se respeta el derecho a la dignidad humana. Se manifestó conocer de casos el maltrato que sufren los reclusos por parte de los guardias de los centros.
- ❖ El hacinamiento carcelario es evidente en el departamento. Se informó de un proyecto sobre la construcción de una nueva cárcel.
- ❖ En cuanto a la oferta de servicios de justicia, Quibdó cuenta con presencia institucional como en cualquier otra ciudad. El problema de acuerdo a los participantes, radica en la situación geográfica que tiene el departamento, que implica que muchas personas no puedan desplazarse hasta la capital del mismo para poder acceder a estas instituciones que están concentradas en Quibdó. Según lo manifestaron, en el resto de los 30 municipios realmente la oferta institucional es muy poca.
- ❖ Miembros de la población indígena y afro, manifestaron la dificultad de acceder a la justicia por la inconsistencia que existe entre sus culturas y sus sistemas propios y lo que ofrece la institucionalidad. Manifiestan que la institucionalidad no está adaptada a las condiciones de los territorios y comunidades.
- ❖ Existe un temor generalizado en el departamento a denunciar. Las personas muchas veces no acuden ante las instituciones a exigir sus derechos por el miedo que tienen de que se sepa que denunciaron. Las amenazas llegan casi que de manera inmediata después de hacer la denuncia ante la entidad correspondiente. Adicionalmente asesinan a líderes sociales todo el tiempo.
- ❖ De acuerdo con lo señalado por los funcionarios, la Defensoría y la Casa de Justicia realizan jornadas de concientización y capacitación a la comunidad para que tengan conocimiento de a dónde deben acudir ante cualquier problema que se les presente.
- ❖ Dentro de las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia se resaltaron: los problemas de infraestructura vial y orden público que dificultan la movilización entre municipios, el desconocimiento de la comunidad sobre qué entidad es competente para resolver su situación, la inseguridad y el miedo a denunciar, desconfianza de la comunidad hacia la institucionalidad por la percepción de corrupción y colusión con grupos armados.
- ❖ En la distribución de los recursos, debe tenerse en cuenta la geografía del departamento. Debería invertirse en mejorar las vías de comunicación en las zonas de difícil acceso, en

políticas encaminadas a recobrar la confianza de la comunidad, en el mejoramiento de las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, en fortalecer la presencia institucional en los territorios más alejados del casco urbano y en educación.

- ❖ La percepción de los funcionarios y las personas de la comunidad difiere radicalmente en el conocimiento que la población en general tiene y utilización de los servicios estatales en particular de la Casa de Justicia. De acuerdo a las personas de la comunidad, no se utilizan estos servicios porque no funcionan. Es por ello que manifiestan que la comunidad en Quibdó recurre mucho a organizaciones internacionales para solucionar sus problemas o a consultorios jurídicos. Por el contrario, los funcionarios manifiestan que hay un conocimiento y utilización alta de los servicios de la Casa de Justicia.

2.3.2. *Derecho al Medio Ambiente*

Caracterización de los funcionarios y observatorios Derecho al medio ambiente, Quibdó

Número de personas asistentes	5
Rango de edad	26-50 años
Proporción hombres/mujeres	3 mujeres, 2 hombres
Características generales – ocupación	Funcionarios y pertenecientes a observatorios
Estrato Socioeconómico	1-4

Caracterización de los participantes de la comunidad Derecho al medio ambiente, Quibdó

Número de personas asistentes	11
Rango de edad	23-64 años
Proporción hombres/mujeres	4 mujeres, 7 hombres
Características generales – ocupación	Todos pertenecientes a la Red Unidos.
Estrato Socioeconómico	1-2

En los siguientes recuadros se citan las frases de los participantes sobre qué es el derecho al medio ambiente y qué temáticas están relacionadas al mismo. Como se puede ver, en las respuestas van quedando implícitos en muchos casos las principales problemáticas que los participantes perciben que se dan en sus territorios y que los han afectado directamente.

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente Funcionarios y observatorios, Quibdó

"El enfoque de la minería, en cuanto a la afectación al medio ambiente y a la salud".

"El goce de un ambiente sano que tiene todo ser humano".

"Derecho a disfrutar de los bienes y servicios del entorno".

"El derecho de todos los humanos a vivir en un medio ambiente sano".

"Claro digamos que es como el reconocimiento que tenemos por ser seres humanos, precisamente a tener un medio ambiente saludable, y que en vez de causarnos enfermedades por las condiciones en las que está, sea para nuestro disfrute y nuestra salud".

"Es el derecho que tenemos desde nacer para vivir en un entorno sano"

"El derecho al medio ambiente comprende muchas cosas, va desde el hogar hasta lo social..." "Educación que debemos tener de darle buen manejo a los residuos y en el entorno de mantener y conservar los recursos que están en nuestro entorno, como el agua, la naturaleza, las especies".

"es inalienable, no se podría delegar. Hace parte de cada una de las personas, tendríamos que pensar en el desarrollo, teniendo en cuenta la conservación, que las comunidades consigan progresar y desarrollarse teniendo en cuenta que el medio ambiente existe y que no es negociable la contaminación de este a cambio de recursos económicos. El uso de bienes comunes, por ejemplo, los peces que muchas veces son un bien común, que vemos mucha vez contaminada las aguas y ese bien común se pierde y eso no garantiza la cadena alimenticia".

Respuestas sobre el derecho al medio ambiente Comunidad, Quibdó

"La explotación de la minería, con esas máquinas que trabajan con ACPM, generan mucho humo. Generan mucha contaminación al medio ambiente y afectaciones a la comunidad. La tala del bosque, es como buscarle la solución a eso, las fuentes hídricas. Como consejo comunitario nos sentimos bastante preocupados".

"contaminación acá tenemos de todas las que hay. Hay unas que se notan más, y otras que desconocemos como la radioactiva, las motos, el ruido de las motos, el ruido de los establecimientos"

"Las administraciones no le dan el sentido que se le deben dar a las leyes, por ejemplo, el tema de basura. Son diferentes peligros para nosotros, muchas veces las basuras se inundan, las zonas donde se recolectan"

"la sentencia del 622 del Río Atrato que reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, y su cuenca y sus afluentes y hay que recordar que la cuenca del río Atrato baña casi la mitad del departamento con 15 municipios, incluyendo de Antioquia, y en esa sentencia lo que la Corte dijo fue que reconoció que en el Chocó hay una crisis humanitaria. Importante".

"para mí la base es que es nuestra casa, nuestra vivienda y desde ahí empezamos a contaminar el ambiente, a veces no le damos el uso correcto a las basuras, no reciclamos las basuras ni las clasificamos. A veces quemamos las basuras y eso también contamina el ambiente. El argumento técnico vale, pero si no empezamos desde nosotros de nada nos sirve. El mercurio siempre baja a los peces".

"nosotros aquí en Quibdó, en muchos barrios no tenemos acueducto, el acueducto de nosotros es la lluvia. Y si almacenamos la basura contamina. También con el problema del conflicto ha causado contaminación, porque a la gente que matan la tiran en el río y en cualquier parte, hemos visto mucha gente muerta en los ríos".

"Pienso que el principal reto de la sentencia y del río, es que todos y todas introyectemos la sentencia y la defensa de nuestros ríos, que no es sólo para el Atrato sino también para nuestras tres cuencas. El resto es que no sólo el gobierno sino nosotros como población asumamos lo que dice la sentencia y exijamos"

"El tema del manejo forestal, el tema de la minería y de la minería criminal en casi todo el departamento. Cuando se habla del tema ambiental muchas veces se habla de lo rural, pero el tema urbano también tiene un efecto significativo".

"en materia de educación ambiental, más que la institución, son las organizaciones las que han llevado la bandera, como el caso de cocomacia. Todo parte de la concepción del territorio y haciendo énfasis en la ley 70, se trata de hacer esa propaganda y se lleva información sobre educación ambiental en lo que se puede en los territorios".

En la ilustración a continuación, se incluyen las nubes de palabras de los grupos focales del derecho al medio ambiente en Quibdó. Recogen de manera general las mayores problemáticas y temas

Al dar cierre al grupo focal con la comunidad en Quibdó, se les pidió a los participantes que escribieran los 3 puntos en los que enfocarían la inversión en materia ambiental en su departamento. A continuación, se citan sus respuestas.

¿Qué proponen los participantes de los grupos focales de Quibdó en el tema de medio ambiente?

- ❖ Educación ambiental.
- ❖ Materialización de la T-622.
- ❖ Explotación de los recursos naturales.
- ❖ Plan de manejo ambiental, rellenos sanitarios y disposición de residuos sólidos, reciclaje.
- ❖ Educación en manejo de basuras desde pequeños.
- ❖ Divulgación de la sentencia 622.
- ❖ Educación ambiental y formación.
- ❖ Sitios advocados para almacenamiento.
- ❖ Sentencia T-622.
- ❖ No utilización de desechables.
- ❖ Orientación de la minería y erradicación de minería criminal.
- ❖ Educación ambiental.
- ❖ Manejo de residuos sólidos y control sanitario.
- ❖ Construcción de sitios de depósito de residuos sólidos y capacitación en clasificación de los mismos.
- ❖ Control de la minería ilegal mecanizada.
- ❖ Capacitación en materia ambiental en los centros educativos.
- ❖ La minería.
- ❖ Los grupos al margen de la ley.
- ❖ La violencia y siembra de cultivos ilegales.
- ❖ Programas de desarrollo de acuerdo a nuestra etnia y cultura.
- ❖ Renovación del territorio que nos permita mejorar la calidad de vida.
- ❖ Proyecto de reforestación al territorio.
- ❖ Que podamos aprender a manejar mejor las basuras.
- ❖ Promover políticas públicas sobre el manejo de residuos sólidos.
- ❖ Proyecto de socialización de la sentencia 622.
- ❖ Que las autoridades que son las encargadas del control y vigilancia, como CODECHOCÓ, que hagan más presencia en los territorios donde sean las explotaciones.
- ❖ Capacitar a las comunidades para el manejo de las basuras.
- ❖ Reciclaje.
- ❖ Educación sobre el manejo de las basuras.
- ❖ Prohibición de métodos en la minería contaminantes.
- ❖ Castigaría a COCECHOCÓ por corrupción.
- ❖ Impulsaría la capacitación a los líderes de las comunidades.

Percepciones y conclusiones de la consultoría sobre lo conversado en los grupos focales de medio ambiente en Quibdó

A continuación, se resaltan algunos puntos importantes de lo que opina y perciben los participantes sobre los diferentes temas tratados:

- ❖ De acuerdo con lo señalado por los participantes, los desastres naturales con más frecuencia en el departamento son las inundaciones por lluvias frecuentes, deslizamientos y derrumbes. Este tipo de desastres afectan en gran medida a las comunidades que viven de los cultivos.
- ❖ Las actividades que afectan el medio ambiente en el departamento son la minería tanto la considerada legal, como la “ilegal o criminal”, pero el problema de la criminal es que al no estar legalizada no hay control sobre la actividad; los cultivos ilícitos y la tala de árboles.
- ❖ “Aquí todos los habitantes tienen mercurio en sus cuerpos, si se hicieran exámenes, todos saldrían con altas tasas de mercurio porque está en el agua, y en el pescado, y en las frutas”.
- ❖ En el municipio de Quibdó hay una cobertura de alcantarillado del 15%. El manejo de residuos es una problemática grave que propicia altos niveles de contaminación fluvial, debido a que la mayoría de los residuos son arrojados a las fuentes hídricas como el Río Atrato, afectando a todas las comunidades aledañas. Las basuras también son quemadas, lo cual genera contaminación del aire.
- ❖ Gran porcentaje de la población del departamento se abastece de agua de lluvia por medio de tanques, otra parte de la población tiene acceso a acueducto.
- ❖ Chocó también vive una fuerte contaminación auditiva.
- ❖ La Sentencia 622 de la Corte Constitucional reconoce al Río Atrato como sujeto de derechos. Señala que Chocó atraviesa una crisis humanitaria y ambiental, siendo causada esta última por muchos factores, entre los que se encuentra la minería ilegal y el mercurio que contamina todas las afluentes y cauces del Río Atrato.
- ❖ En materia de educación ambiental, más que la institución, son las organizaciones las que han llevado la bandera, como en el caso de la presión y el seguimiento a la sentencia 622 de la Corte.
- ❖ Es necesario que se adopten programas de capacitación y políticas de educación sobre la conservación y protección del medio ambiente.
- ❖ La sentencia del Río Atrato fue un tema transversal y recurrente a lo largo de la sesión. Los participantes de la comunidad se mostraron muy empoderados y conocedores sobre el tema. Si bien se percibe que para ellos es una ganancia del trabajo y unión de la comunidad, también manifiestan preocupación por que se le dé cumplimiento y por el hecho de que el Río Atrato es como la arteria más importante para la población y se está muriendo. Ello implicaría no sólo daños catastróficos a nivel medio ambiental sino también la imposibilidad de supervivencia de muchas poblaciones que dependen del río.
- ❖ Se manifestó la existencia de un muy mal servicio de acueducto y alcantarillado. Si bien Quibdó tiene cobertura alta de acueducto el agua no es potable y el servicio presenta mucha discontinuidad. La cobertura de alcantarillado es muy baja de acuerdo a lo manifestado por los participantes.

2.4. Conclusiones del ejercicio de grupos focales

Para cada municipio se resaltaron los principales temas abordados y que la consultoría encontró como relevantes a mencionar. A continuación, se señalan las conclusiones del ejercicio de grupos focales en general, los principales aprendizajes y la utilidad de los mismos para el ejercicio global del marco conceptual y la medición e interpretación de indicadores. Adicionalmente se resaltan retos a futuro:

- ❖ Los ejercicios de discusión sobre el significado de cada uno de los derechos, ayudó a corroborar la estructura conceptual que se definió para cada uno. Los temas más cercanos y abordados por los participantes coinciden con lo propuesto para cada derecho por la consultoría.
- ❖ La cualidad de lo discutido en los grupos focales con funcionarios y con personas de la comunidad, resalta la importancia de haber decidido optar metodológicamente por llevar a cabo al menos dos grupos focales en cada municipio, de cada tema y con población distinta. Ambos tipos de grupos dieron información muy importante pero también muy distinta sobre las realidades y contextos de lo que ellos opinan en cada municipio. Los funcionarios mayoritariamente expresaron sus opiniones desde el deber ser y no mencionaron muchas de las problemáticas evidenciadas por las personas de las comunidades. En los grupos de funcionarios se manifestaron temas más técnicos, pero también más lejanos de la problemática diaria de los ciudadanos y sobre todo de las personas más vulnerables. Por el contrario, el diálogo con las comunidades fue menos técnico, pero también más rico en variedad de problemáticas sociales.
- ❖ La diversidad de problemáticas y contextos locales resalta la importancia de dar continuidad con el fortalecimiento de los observatorios de derechos humanos en territorio, establecer canales de diálogo y metodologías de seguimiento de problemáticas y generación de información constantes. Como parte del grupo de funcionarios asistieron personas pertenecientes a los observatorios de derechos humanos, se evidencia que aún tienen poca sobre las problemáticas puntuales abordadas en los grupos sobre el derecho a la justicia y el derecho al medio ambiente.
- ❖ El descontento y la desconfianza frente a las entidades de justicia y medio ambiente en los territorios fue una constante en los grupos de la comunidad de los 3 municipios. Se evidenció también más libertad de hablar del tema de inseguridad y amenazas a la integridad personal en Pasto que en Popayán y en Quibdó. Si bien el tema salió a la luz, se pudo percibir el miedo de las personas a abordar ciertos temas en los últimos dos municipios. La percepción de la existencia de altos niveles de corrupción en las entidades también es muy alta. Desafortunadamente en la medición de indicadores estos son temas que se abordan de manera tangencial por la inexistencia de instrumentos de medición y seguimiento puntual a estas problemáticas. No existen medidas de corrupción ni riesgos de su existencia para las entidades de la rama judicial en los territorios y la información existente para entidades ambientales es inconsistente. La información sobre núcleos delincuenciales existe, pero es altamente confidencial, y la información sobre la percepción y confianza de la población a nivel municipal no existe.

- ❖ En los grupos focales se evidenció que una de las razones que pueden causar la desconexión entre las comunidades y el conocimiento y uso de servicios como los de las casas de justicia radica en que no están diseñados teniendo en cuenta las características culturales propias de las comunidades indígenas y afro. Este es un tema al que no se puede hacer seguimiento actualmente se encontró en todos los casos la imposibilidad de recolectar información específica sobre las necesidades, problemáticas y oferta de servicios a las comunidades.
- ❖ Para el derecho al medio ambiente se evidenció una alta percepción de corrupción, de alto grado de daño al medio ambiente por la minería legal e ilegal y el sentimiento por parte de la comunidad de que los recursos monetarios son más importantes que la protección al medio ambiente. De acuerdo a las percepciones de los participantes, gran parte del tráfico ilegal de especies, de tala ilegal y de actividades que afectan el medio ambiente son manejadas con pagos a los funcionarios. Asimismo, evidencian como hay actividades tradicionales e inherentes a la cultura de los campesinos, indígenas o afro de los territorios que se han visto truncadas por la normatividad existente. Ambas situaciones son imposibles de medir con la información y tipo de datos existentes. También evidencia la necesidad de revisar el enfoque de la normatividad y acompañamiento en las comunidades para que los intentos por proteger los recursos naturales sean sostenibles y vayan de la mano con prácticas sostenibles y consistentes con las necesidades de las comunidades.
- ❖ En cada uno de los municipios se evidenciaron diferentes situaciones de riesgo por desastres naturales y climáticos. El desconocimiento por parte de los participantes de la comunidad a mecanismos de gestión del riesgo y prevención se dio en los 3 grupos.
- ❖ Los grupos focales con los funcionarios sirvieron para generar algunas discusiones y comunicaciones entre personas de entidades y áreas distintas, que no se habían dado antes. Esto fue sobretodo evidente en el tema medio ambiental en donde los temas son interdependientes unos de otros.
- ❖ Para medio ambiente, surgieron temas no abordados en el marco conceptual como la contaminación auditiva, y el problema sanitario causado por el mal manejo de los desechos de las mascotas y la contaminación del aire causada por el humo del cigarrillo o la marihuana.
- ❖ Para el derecho a la justicia, se hizo evidente la conexidad entre derechos y el derecho a la justicia como medio para hacer valer otros derechos como el derecho a la salud y a la vida. El tema de la impunidad por ejemplo puede trasciende los procesos judiciales, y teniendo que ver también con negación a los servicios de salud, educación y vivienda.
- ❖ En los grupos focales con los participantes de la comunidad, resaltó la conciencia al rol activo de ellos mismos, de las comunidades sobre la problemática medioambiental. Se le preguntó por los consejos que darían a sus hijos en materia medio ambiental y los principales temas giraron alrededor del cuidado del manejo de basuras adecuado, el reciclaje, el cuidado de las fuentes hídricas, y la siembra de árboles.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A continuación, se incluye un ejercicio de balance sobre el trabajo conceptual y metodológico adelantado por el equipo, que tiene como propósito identificar lecciones aprendidas que pueden contribuir a fortalecer los proyectos y acciones de la Consejería y del Observatorio en el corto y mediano plazo.

Estas conclusiones y recomendaciones se organizaron de conformidad con los siguientes criterios: a) el significado y alcance de las mediciones con *enfoque en derechos humanos*, b) los resultados de la propuesta conceptual y metodológica llevada a cabo por el equipo de *Elementa*, y c) aspectos a tener en cuenta en la fase de implementación para llevar a cabo seguimientos periódicos de la batería.

1. Con relación a las mediciones con enfoque de derechos humanos

- ❖ Es fundamental que el Estado colombiano avance en los esfuerzos de medición de las *políticas de derechos humanos*, como una forma de garantizar que este enfoque efectivamente se concrete y se materialice en el país.
- ❖ Medir políticas públicas con *enfoque de derechos humanos* significa, entre otras cosas, identificar los efectos que estas tienen en las personas, en términos de dignidad y de calidad de vida.
- ❖ La gran mayoría de mediciones de política pública que actualmente adelantan las entidades públicas no se hacen con enfoque de derechos humanos, o mejor, no están diseñadas para medir los efectos o impactos en las personas. En ese sentido, es importante la labor de la Consejería de llevar a cabo estrategias de incidencia que visibilicen y evidencien la importancia de incorporar éste enfoque en las mediciones que actualmente se adelantan o para que se aplique en las nuevas.
- ❖ Para el caso específico del **derecho al medio ambiente**, este trabajo de incidencia debería hacerse por lo menos con: **Ministerio de Medio Ambiente** como cabeza del sector, con el **Ministerio de Salud** para generar diálogos sobre el enfoque de derechos humanos con relación al componente de salud ambiental del Plan Decenal de Salud Pública y con el **Ministerio de Minas y Energía** con el fin de priorizar acciones y estrategias en aquellas zonas con presencia de minería ilegal y de grupos armados. También se advierte la necesidad de diseñar una agenda de trabajo con el **Departamento Nacional de Planeación** para incidir en el diagnóstico y en la formulación de una política que surja como resultado de la *Misión de Crecimiento Verde* en la que actualmente trabaja esta entidad, para garantizar que se incorpore el enfoque de derechos humanos no solo en la propuesta de política que resulte de este ejercicio, sino también en el seguimiento y evaluación.
- ❖ Frente al derecho a la justicia, el trabajo debería realizarse de la mano con el **Ministerio de Justicia** y el **Consejo Superior de la Judicatura**, ejes de la administración de justicia con los cuales se pueden generar intercambios para garantizar el Plan Decenal de Justicia y la implementación del punto del **Acuerdo de Paz relacionado con el derecho a la justicia y a la reparación de las víctimas**. Se considera importante también adelantar diálogos con la **Fiscalía General de la Nación** en pro de formular mediciones de impunidad sostenibles.
- ❖ De igual forma, el trabajo de incidencia de la Consejería con la institucionalidad pública debe estar orientado también a hacer el llamado para que las mediciones produzcan información desagregada por grupos en condición de vulnerabilidad, con el fin de tener diagnósticos a partir

de los cuales se adopten decisiones informadas de política pública para la protección de estos grupos.

- ❖ La propuesta de medición en derechos humanos de la Consejería se ve fortalecida con el *enfoque territorial* que se promueve con el Marco de Referencia de paz negativa, riesgos y paz positiva, en la medida en que permite identificar los logros y avances en los territorios, permitiendo un mejor diagnóstico de los derechos humanos y de la institucionalidad en contextos y en realidades concretas y específicas. En este punto es fundamental que la gestión y sensibilización de la Consejería con las Entidades responsables de generar la información, se encamine a que la misma sea desagregada geográficamente a nivel nacional, departamental y municipal. Asimismo se debe procurar que para los casos en que aplique, se pueda tener información desagregada a nivel poblacional. Todo esto asegurará que las mediciones tengan realmente un enfoque de derechos al suministrar información de la afectación directa en los territorios y comunidades.
- ❖ La “institucionalización” de las mediciones con enfoque de derechos humanos contribuye y facilita los reportes en derechos humanos que actualmente debe hacer el Estado colombiano frente a organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos OEA frente a sus obligaciones adquiridas a partir de la firma y ratificación de los tratados que hacen parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- ❖ Si bien el trabajo de gestión y promoción para mejorar la calidad de las mediciones, el reporte de información, la generación periódica de información y la desagregación de los indicadores a nivel geográfico y poblacional es fundamental, los datos con los que cuenta hoy Colombia aportan una riqueza y una variedad suficientemente importante para hacer seguimiento y poder hacer contextos pertinentes del estado de realización de derechos. Esto permite utilizar estas herramientas para la formulación de política pública. Nunca va a ser posible tener toda la información que se requiere a los niveles de desagregación deseados, y por lo tanto ello no debe ser una barrera para realizar mediciones y análisis con la información disponible.

2. Con relación a la propuesta conceptual y metodológica llevada a cabo por la consultoría

- ❖ El trabajo de precisión y de depuración conceptual del núcleo esencial y de los atributos que se realizó en las fases 1 y 2 del proyecto, permitió identificar *los componentes del derecho a la justicia y al medio ambiente*, los cuales son abordados en su mayoría por los indicadores seleccionados en las baterías de indicadores. Esto permite tener una aproximación conceptual y metodológica completa a su contenido y alcance.
- ❖ La precisión conceptual de los dos derechos no sólo se hizo con base en la revisión de las fuentes internacionales y nacionales, sino que se fortaleció con su análisis a la luz del Marco de Referencia de la Consejería.
- ❖ La medición del derecho al medio ambiente debe estar orientada a superar las vulneraciones que se originan en razón de la falta de prevención y de respuesta frente a fenómenos climáticos y naturales, de condiciones que atentan contra la salud ambiental, así como a evitar los efectos negativos que tienen lugar en las comunidades por el incumplimiento en los deberes de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. Por otro lado, para prevenir factores de riesgo, se requiere de una institucionalidad fuerte, blindada de prácticas de corrupción, de la capacidad de proteger a los líderes ambientales, así como de garantizar modelos económicos sostenibles. Con relación a la construcción de paz positiva se requiere además de comunidades que ejerzan su derecho a la participación responsable en decisiones que afecten el medio ambiente, así como del ejercicio de la veeduría y del control ciudadano en la implementación de políticas ambientales, lo que significa también la necesidad de generar

información ambiental pública y de libre consulta para todos los ciudadanos. Las empresas también juegan un papel importante, en tanto su actividad económica debe ser sostenible y responsable con el medio ambiente y con la sociedad en general.

- ❖ La medición del derecho a la justicia debe estar orientada a identificar los casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, los obstáculos que impide que se garantice el debido proceso, a que las personas accedan a la justicia y que la garantía del derecho se dé efectivamente, evitando el incumplimiento de las decisiones y la impunidad. Lo anterior cobra especial importancia en el contexto de transición de paz negativa a paz positiva que atraviesa Colombia frente a la implementación de los acuerdos, ya que el derecho a la justicia se presenta como uno de los pilares de la justicia transicional. De igual forma, la medición permite visibilizar los riesgos y su asociación directa con las capacidades del Estado frente a la administración de justicia, lo cual requiere medidas estructurales y presupuestales que permitan construir Estado y garantizar el derecho a la justicia de todas las personas dentro del territorio colombiano.

3. Con relación a la fase de implementación

- ❖ Se llama la atención sobre la necesidad de que se dé continuidad al diálogo que se estableció en la etapa de validación con entidades, de tal manera que las mediciones para las cuales aún no hay datos puedan realizarse, y que de manera periódica se realice un reporte de información en línea con las baterías de indicadores propuestas. El diálogo con entidades también debe servir para mejorar la calidad de los indicadores propuestos y lograr tener información que cubra la totalidad de los aspectos del marco conceptual para los cuales aún no existe información estandarizada y de calidad.
- ❖ Es importante promover diálogos con las entidades territoriales con el fin de empezar a generar mecanismos y rutas mediante las cuales la información que se recoge en territorio se estandarice y pueda ser reportada al nivel nacional.
- ❖ Se recomienda que con ocasión del trabajo en los territorios, se identifiquen buenas prácticas en la promoción y protección del derecho a la justicia y al medio ambiente, para visibilizarlas, socializarlas e impulsarlas en distintos municipios del país. Un mecanismo para ello es dar continuidad a la realización de grupos focales con funcionarios y personas de la comunidad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. Convenciones

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004).
- Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas (1994).
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer/ Convención de Belem do Pará (1994).
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

2. Jurisprudencia

- Corte Constitucional de Colombia. Auto 098 de 21 de mayo de 2013.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-086/16 de 24 de febrero de 2016. Expediente D-10902.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-123/14 de 5 de marzo de 2014. Expediente D – 9700.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-143/15 de 6 de abril de 2015. Expediente D-10400.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180/14 de 27 de marzo de 2014. Expediente D-9813.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-222/13 de 17 de abril de 2013. Expediente D-9317.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-250/12 de 28 de marzo de 2012. Expedientes D-8590, D-8613 y D-8614.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-273/16 de 25 de mayo de 2016. Expediente D-11075.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-341/2014 de 4 de junio de 2014. Expediente D-9945.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367/14 de 11 de junio de 2014. Expediente D-9933.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-368/11 de 11 de mayo de 2011. Expediente D-8245.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-496/15 de 5 de agosto de 2015. Expediente D-10451.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-771/11 de 13 de octubre de 2011. Expediente D-8475.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-792/14 de 29 de octubre de 2014. Expediente D-10045.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-862/08 de 3 de septiembre de 2008. Expediente D-7166.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-980/2010 de 1 de diciembre de 2010. Expediente D-8104.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-030/05 de 21 de enero de 2005. Expediente T-765622.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-051/16 de 10 de febrero de 2016. Expedientes T-5.149.274, T-5.151.135 y T-5.151.136.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-096/08 de 7 de febrero de 2008. Expediente T-1.711.694.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1051/02 de 28 de noviembre de 2002. Expediente T-638212.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-130/16 de 14 de marzo de 2016. Expediente T-5.153.557.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-135/13 de 13 de marzo de 2013. Expedientes T-3490518, T-3493808, T-3505191, T-3638910, T-3639886, T-3662191 y T-3670098.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-214/12 de 15 de marzo de 2012. Expediente T-3231960.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-238/11 de 1 de abril de 2011. Expediente T-2.860.298.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-266/2013 de 8 de mayo de 2013. Expediente T-3500310.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-283/13 de 16 de mayo de 2013. Expediente T-3.567.368.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-384A/14 de 17 de junio de 2014. Expediente T-2.650.067.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-388/15 de 26 de junio de 2015. Expediente T-3.657.161.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406/92 de 5 de junio de 1992. Expediente T-778.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-429/11 de 19 de mayo de 2011. Expediente T-2.954.560.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-445/16 de 19 de agosto de 2016. Expediente T-5.498.864.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-445/16 de 19 de agosto de 2016. Expediente T-5.498.864.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-446/13 de 11 de julio de 2013. Expediente T-3.813.492.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-500/94 de 4 de noviembre de 1994. Expediente 40791.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-553/95 de 28 de noviembre de 1995. Expediente T-73.608.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-622/16 de 10 de noviembre de 2016. Expediente T-5.016.242.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-660/15 de 23 de octubre de 2015. Expediente T-4.520.563.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-696/16 de 13 de diciembre de 2016. Expediente T-5.737.803.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-762/15 de 16 de diciembre de 2015. Expedientes T-3927909, T-3977802, T-3987203, T-3989523, T-3989814, T-4009989, T-4013558, T-4034058, T-4043750, T-4046443, T-4051730, T-4063994, T-4074694, T-4075719, T-4076529, T-4076646, T-4076801 y T-4694329.
- Corte IDH. Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 199. Serie C No. 63.
- Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.
- Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.
- Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.
- Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 28.
- Corte IDH. Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341
- Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.
- Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

3. Otras fuentes

- Bonilla, D. y Crawford C. en Hardin, Garret. Derecho ambiental y justicia social. Siglo del Hombre Editores, Bogotá. 2009.

- Bonilla, D. y Crawford, C. Justicia colectiva, medio ambiente y democracia participativa. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Uniandes. Bogotá. 2009.
- CIDH. El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.129 de 7 septiembre 2007.
- CIDH. Informe Personas Privadas de la Libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 de 31 diciembre 2011.
- CIDH. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147 de 7 septiembre 2017.
- CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 de 31 diciembre 2009.
- CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13 de 31 diciembre 2013.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Tokio de 1987.
- Comité ONU. Observación General 13 "Administración de Justicia (artículo 14)", 21º período de sesiones (1984).
- Comité ONU. Observación General 32 "El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia", 90º período de sesiones (2007).
- Consejería DDHH, Presidencia de la República. Definiciones de derechos. Documento interno de trabajo.
- Consejería DDHH, Presidencia de la República. Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034. Diciembre de 2015. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf.
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox - Informe de recopilación. A/HRC/25/53, diciembre 29 de 2013.
- Corporación Excelencia en la Justicia. Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento. Bogotá. Junio de 2016. Disponible en: [http://www.cej.org.co/files/2016/Premio ANIF 2016.pdf](http://www.cej.org.co/files/2016/Premio_ANIF_2016.pdf).
- Crawford, C. (comp.). Derecho ambiental y justicia social. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad de los Andes. Bogotá. 2009.
- Decreto 1818 de 1998 "Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos", septiembre 7 de 1998.
- El Desarrollo sostenible (s.f.) Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/x5600s/x5600s05.html>.
- Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", 10 de junio de 2011.
- Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 7 de marzo de 1996.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Ecosistemas estratégicos. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/ecosistemas-estrategicos/generalidades-ecosistemas>.

- ONU. Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos, para la Lucha contra la Impunidad, elaborados en aplicación de la decisión 1996/119.
- ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/67/278, 9 de agosto de 2012.
- ONU. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.
- PNUMA, Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Borrador final, marzo de 2005. Disponible en: <http://www.unep.org/maweb/documents/document.439.aspx.pdf>. Consultado el 6 de noviembre de 2016.
- Salomón E. y Blanco C. El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), febrero 2012.
- Uprimny, Rodríguez, García Villegas y Guzmán. Impunidad. Debate metodológico sobre el concepto, en Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia. Mauricio García Villegas María Adelaida Ceballos Bedoya (editores). Colección Dejusticia. Primer Edición, Bogotá DC. Noviembre, 2016.
- Valverde Soto, M. Principios generales de Derecho Internacional del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%2oArticle.pdf>.
- DANE. (s.f.). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores del DANE.
- Naciones Unidas, *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York: 2012