

ACERCARSE
AL CIUDADANO

ELEMENTOS DE UN
SISTEMA INTEGRAL DE
REMEDIO
NO-JUDICIAL EN
EMPRESAS Y
DERECHOS HUMANOS

El **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER)** investiga, evalúa y promueve el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en el marco de actividades empresariales. En consonancia con el **Institute for Human Rights and Business (IHRB)**, CREER se ha propuesto impulsar una agenda integral que conecte a gobiernos, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil a través de:

- ③ **Construcción colectiva de conocimiento**
- ③ **Espacios de diálogo basados en la confianza**
- ③ **Fortalecimiento de capacidades locales**

Todos los derechos reservados. CREER y el IHRB permiten la libre reproducción de extractos de esta publicación siempre y cuando se dé reconocimiento y se cite apropiadamente. Se requiere autorización por parte de CREER-IHRB para la reproducción y traducción de esta publicación.

Director Ejecutivo

Luis Fernando de Angulo

Coordinadora de proyectos

Camila Miranda

Investigación y elaboración de contenidos

Carolina Escobar, Camila Miranda y Germán Zarama

Diseño y diagramación:

Qüid Design S.A.S

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de la Embajada Británica



Embajada Británica
Bogotá

Impreso en Bogotá D.C., marzo de 2018

ISBN: 978-958-59805-1-8



AGRADECIMIENTOS

La investigación contenida en este documento fue posible gracias al generoso apoyo económico e institucional de la **Embajada Británica en Bogotá** y el respaldo de la **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**. Presentamos aquí el resultado de la investigación en el marco del proyecto **“ACERCARSE AL CIUDADANO: ELEMENTOS DE UN SISTEMA INTEGRAL DE REMEDIO NO-JUDICIAL EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS”**.

El **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables -CREER-** ha procurado fundamentar el diagnóstico y las recomendaciones con base en evidencias, lo cual incluye los testimonios y declaraciones de un amplio grupo de actores institucionales, empresariales y de comunidades en las regiones del Meta, Antioquia, Valle, Cesar, Bolívar y Bogotá. Agradecemos a todos los participantes, colaboradores y aliados por haber valorado y apoyado la independencia de esta investigación.

Queremos agradecer especialmente a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a los Ministerios del Interior; de Minas y Energía; de Justicia; de Agricultura y Desarrollo Rural; del Trabajo; a la Agencia Nacional de Infraestructura; a la Cámara de Comercio de Bogotá, a las Alcaldías, Gobernaciones y Personerías de las regiones mencionadas, y todos aquellos que participaron en los ejercicios que llevamos a cabo en las regiones y a nivel central, desde la institucionalidad, las empresas y la sociedad civil.

La responsabilidad de las opiniones aquí expresadas es únicamente del **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables**.

PRESENTACIÓN EMBAJADA BRITÁNICA

La **Embajada Británica en Bogotá** ha venido apoyando desde el año 2015 al **Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER)** para promover una nueva agenda en la que Estado, empresas y sectores económicos, en general, puedan contribuir a garantizar que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos efectivos de remediación ante potenciales impactos en derechos en el marco de actividades empresariales.

En ese sentido, para la Embajada ha sido de suma importancia respaldar la línea de acción denominada "Instituciones y empresas responsables", particularmente a través del proyecto ***"Acercarse al Ciudadano: Elementos de un Sistema Integral de Remedio No-Judicial en Empresas y Derechos Humanos"***.

Este proyecto representa un gran aporte para la materialización del Pilar de Remedio de los Principios Rectores en Empresas y Derechos Humanos (2011) –marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar-, así como de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Acción en Empresas y DDHH (2015), especialmente en cuanto se refiere al fortalecimiento de los mecanismos no judiciales para garantizar el acceso a mecanismos efectivos de remediación ante posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales.

En ese sentido es de destacar que este proyecto, a través de ejercicios de diagnóstico con actores estatales y no estatales, llevados a cabo a su vez tanto a nivel nacional como regional, fue posible establecer las brechas entre la oferta de mecanismos y las necesidades de los ciudadanos en materia de remedio, de manera que se puedan establecer los elementos necesarios de una política pública que enfatice la obligación de los Estados frente a la protección de derechos en escenarios de actividad empresarial, y el deber de las empresas de respetar los derechos, con la responsabilidad conjunta de garantizar el acceso a medidas efectivas de remedio, ante circunstancias de afectaciones reales o potenciales en el ejercicio de los mismos.

Lo anterior implica desarrollar acciones, como las que se proponen en este documento, para generar conocimientos, capacidades y competencias específicas que privilegien la construcción de

la política pública de remedio, a través de la articulación y fortalecimiento de las agencias estatales competentes. Esto implica la integración de la agenda de Derechos Humanos y Empresas dentro de sus objetivos y procesos, pero además es necesario contar con herramientas para traducir las garantías de acceso a remedio en acciones y procesos de debida diligencia por parte de las empresas, aunados a una mayor presencia del Estado para la protección de los ciudadanos y el fortalecimiento institucional a nivel local para la convivencia y la transformación de conflictos.

Presentamos con expectativa este documento, entendiendo su importancia para que en el país se incorpore la agenda de Empresas y Derechos Humanos, y particularmente los compromisos de garantizar el acceso a remedio, bajo iniciativas que procuren elevar la discusión de la política pública, de manera que los ciudadanos, especialmente en las zonas históricamente afectadas por el conflicto y que han sufrido el abandono del Estado, puedan ver materializada la protección y respeto de sus derechos, con la garantía de recibir medidas apropiadas de remedio y reparación, por parte de las instituciones y las empresas.

Peter Tibber

Embajador Británico en Colombia

Prólogo

Colombia se halla hoy ante la mayor oportunidad de construir una sociedad más justa y equitativa, en la que primen los derechos humanos de todas las personas. Promocionarlos y respetarlos es responsabilidad de todos: Estado, sector privado, academia y sociedad civil.

Si bien el camino es largo, Colombia hoy tiene avances concretos y compromisos específicos con los más altos estándares internacionales en derechos humanos. En 2011, se creó el Sistema Nacional de Derechos Humanos y se aprobó la Ley de Víctimas. Un año después, quedó establecida la hoja de ruta para poner fin al conflicto armado más largo de nuestro hemisferio. Ya en 2014, entidades y sociedad civil construimos la **Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos**, una política de Estado a largo plazo, y en 2015 el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, expidió el **Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas**, convirtiéndonos en el primer país latinoamericano en integrar los Principios Rectores de Naciones Unidas al catálogo de políticas públicas de la Nación.

Sin duda, hoy más que nunca es el momento de escuchar a los territorios y seguir disminuyendo las brechas socioeconómicas entre campo y ciudades. Estamos convencidos de la importancia que tiene para la construcción de una verdadera paz territorial, potenciar el desarrollo de un sector privado garante de los derechos humanos y responsable de los impactos que genera en la sociedad.

En caso de que tales impactos tengan un carácter negativo, es preciso garantizar el acceso a una reparación eficaz, y esto nos exige trabajar en la prevención y en la adopción de medidas apropiadas para que los mecanismos judiciales y no judiciales se ocupen de las vulneraciones ocasionadas en contextos empresariales.

Los mecanismos de remedio no judicial desempeñan un papel esencial para garantizar el acceso a la justicia por medio de estrategias basadas en el diálogo y la convivencia. Por eso, desde el **Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas**, venimos apoyando la relación entre sector privado y comunidades, y un sólido sistema de remediación que permita no solo prevenir, atender y reparar vulneraciones, sino también recuperar la confianza afectada por décadas de conflicto.

Este pilar de **remedio**, correspondiente a los puntos 25 a 31 de los Principios Rectores de Naciones Unidas, establece de manera expresa el deber de proteger de los Estados. A su vez, es importante señalar que las empresas deben colaborar con los mecanismos estatales y establecer los propios de remediación a nivel operacional, para el tratamiento de casos particulares y de posibles situaciones de afectaciones a los derechos de las comunidades.

En ese marco, los mecanismos y medidas de remedio no judicial se han convertido en un medio para la pronta, oportuna y eficaz atención de situaciones relacionadas con vulneraciones de derechos humanos.

Por eso, la presente investigación es un aporte destacado para la política pública de derechos humanos y empresas, en tanto no sólo contiene un diagnóstico del estado actual del acceso a

remedio no judicial en Colombia, sino que ofrece de manera integral una propuesta de coordinación e interoperación entre instituciones y con las empresas.

Esto se enmarca además en los avances significativos con relación al fortalecimiento de las instituciones, especialmente aquellas presentes en el territorio, contribuyendo así a la consolidación del Estado de Derecho.

La apuesta de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Centro de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER), con el apoyo de la Embajada Británica, frente al uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos contribuirá no solo a descongestionar las vías usuales de exigibilidad de derechos, sino a fortalecer la participación ciudadana, instalar capacidades a nivel territorial, establecer canales de comunicación más directos y fortalecer el tejido social a través del diálogo y la atención oportuna de conflictividades, todas ellas condiciones indispensables para consolidar una cultura de protección y respeto de los derechos humanos en el país.

Paula Gaviria Betancur

Consejera Presidencial para los Derechos Humanos

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	01
CAPÍTULO 1: HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE REMEDIO NO-JUDICIAL EN EMPRESAS Y DDHH	07
Aproximación sistemática a la remediación	08
Los pilares de un sistema de remedio: acceso, atención y no-repetición	12
Actores y roles	15
CAPÍTULO 2: DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE UN SISTEMA DE REMEDIO NO JUDICIAL	16
 ACCESO	
¿Cuáles son los pasos involucrados para garantizar el acceso?	17
1. Identificación y conocimiento de los conflictos (conocimiento de oficio sobre casos)	19
2. Instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad	25
3. Registro y sistematización	33
4. Clasificación	38
5. Direccionamiento	45
6. Respuesta inicial	50
Mapa de actores para el acceso	56
 ATENCIÓN	
¿Cuáles son los pasos involucrados para garantizar la atención?	59
7. Alertas tempranas y de medidas urgentes	61
8. Análisis y verificación del caso	71
9. Coordinación y articulación para la atención	79
10. Implementación de medidas de remedio y reparación	88
Caja de herramientas	96
Mapa de actores para la atención	104

TABLA DE CONTENIDO

NO REPETICIÓN

¿Cuáles son los pasos involucrados para garantizar la no-repetición? **106**

11. Verificación de cumplimiento y seguimiento a las medidas de remedio adoptadas **108**
12. Identificación de lecciones aprendidas **114**
13. Control transversal a las actuaciones **120**

CAPÍTULO 3: RECOMENDACIONES TRANSVERSALES Y ESTRATÉGICAS **126**

Puntos clave para la implementación del sistema **126**

Acciones estratégicas para facilitar el acceso a remedio **129**

Glosario **133**

Bibliografía **136**

Normatividad **137**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADR	Agencia Nacional de Desarrollo Rural
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CREER	Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPDDHH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDHH	Derechos Humanos
EET / ET	Entidades Territoriales
FFMM	Fuerzas Militares
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IHRB	Institute for Human Rights and Business (Instituto de Empresas y Derechos Humanos)
JAC	Juntas de Acción Comunal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MJ	Ministerio de Justicia y del Derecho
MME	Ministerio de Minas y Energía
MT	Ministerio de Transporte
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORIP	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
PDT	Planes de Desarrollo con enfoque Territorial
PNA	Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos
PRNU	Principios Rectores de Naciones Unidas en Empresas y Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PONAL	Policía Nacional de Colombia
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RRI	Reforma Rural Integral
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
UAV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social
ZRF	Zonas de Reserva Forestal
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

PRESENTACIÓN

PAZ, DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA

La construcción de Paz territorial, entendida como la construcción de Estado, sociedad y mercado¹, tiene una condición 'sine qua non' que es fortalecer y expandir el acceso a la protección de derechos y a la justicia para los ciudadanos, quienes por generaciones se han visto expuestos a diversas formas de control territorial, que en muchas ocasiones han cooptado los servicios de atención al ciudadano y de solución de conflictos.

Por ello, la terminación del conflicto armado mediante la firma del **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera** suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), representa un requisito muy importante y necesario pero no es suficiente para la construcción de paz, la relegitimación del Estado en los territorios y una convivencia distinta basada en el reconocimiento, la protección y el respeto de los derechos humanos, como una premisa y aspiración colectiva.

El fundamento de una paz basada en el ejercicio de derechos, radica en pensarla como un medio para la profundización de la democracia, la cual permita avanzar en las aspiraciones de equidad y de integración de todos los actores y sectores sociales, incluida la actividad empresarial que, en muchos de los territorios más afectados por la violencia, ha estado históricamente expuesta al conflicto en múltiples configuraciones sin poder desarrollar formas de convivencia y de resolución de controversias. Son estos mismos territorios los que han estado expuestos a la aguda ausencia de servicios estatales, reflejada especialmente por las dificultades de acceso a mecanismos judiciales y no judiciales de atención a las afectaciones y/o vulneraciones frente al ejercicio de derechos, reales o potenciales.

En las investigaciones adelantadas por CREER sobre tipologías de conflictos en el sector minero, se evidenció que los tres motores generadores de conflictos entre empresas y comunidades en su orden de influencia son a) actuaciones administrativas del estado o ausencia de las mismas tales como restitución de derechos afectados por un proyecto, omisiones en procesos de licenciamiento; b) omisiones en procesos de debida diligencia: insuficiente conocimiento de la vulnerabilidades de entornos o deficientes análisis de riesgos y c) asimetrías de información en su acceso, comprensión, comunicación, construcción y socialización.

La mirada que dio CREER en aquella ocasión, así como la que resulta del diagnóstico adelantado con motivo de este proyecto sobre remedio, lleva a la conclusión que justifica el planteamiento de los componentes específicos operacionales de esta investigación y que se explican más adelante: En la enorme mayoría de los casos la queja ciudadana sobre la afectación y/o vulneración de un derecho no logra la atención integral entendida como: la a) combinación de mecanismos de acceso a canales de recepción de la queja o denuncia b) los procesos de documentación e investigación

1 Ver López, Claudia. "Adiós a las FARC ¿Y ahora qué?" Bogotá: Debate [2016].

rápidos y efectivos para confirmar la validez material de la denuncia c) mecanismos expeditos de tratamiento de la queja válida con una lógica de reparación y d) retroalimentar el 'sistema' para procurar la no repetición.

Por ello el núcleo de este proyecto radica en contribuir con **dos objetivos principales:**

1. Reducir la conflictividad en entornos locales de construcción de paz y, concurrentemente,
2. Apoyar la implementación efectiva del primer Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos.

La aproximación para el cumplimiento de los objetivos enunciados, se fundamenta en responder al siguiente interrogante: **¿cuáles son los ajustes necesarios a la oferta institucional relacionada con mecanismos no judiciales de resolución de conflictos, la atención y el tratamiento a la queja ciudadana y la reparación de afectaciones y/o vulneraciones al ejercicio de derechos ocurridas en el contexto de actividades empresariales?**

PRIMER OBJETIVO: REDUCIR LA CONFLICTIVIDAD EN ENTORNOS LOCALES DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

En las regiones históricamente golpeadas por el conflicto y en donde se aspira llevar a cabo un proceso de transición hacia la construcción de paz territorial (principalmente con base en la implementación del Acuerdo de Paz), se hace indispensable la relegitimación del Estado a través de la presencia de instituciones, como se mencionó previamente.

Esto significa repensar las dinámicas de interacción entre los tres actores principales (Estado-Empresas-Ciudadanos) y revisar la calidad y sentido de sus relaciones. Para empezar, y de manera simple, en la actualidad se puede afirmar que las entidades nacionales rectoras de temas claves en los derechos sociales y económicos como salud, medio ambiente, trabajo; y de sectores económicos como la minería, la agroindustria y la infraestructura, no solamente están constreñidas en un complejo entramado regulatorio que impide que la acción administrativa pueda priorizar la prevención sobre la respuesta al impacto una vez este ya ha ocurrido. Y además, debido a la centralización de la acción y decisión del Estado, no se logran considerar e internalizar las condiciones locales – el contexto socio político-. Tal vez sea esta la barrera más fuerte para el desarrollo –y fortalecimiento- de capacidades locales y cercanía del Estado a los ciudadanos.

Por ello las diversas formas de justicia: la formal, asimétrica lenta y costosa; la no formal, con muy reducida capacidad para atender los conflictos con empresas; la administrativa, con enorme potencial pero poco adaptada a lo local y concentrada en los niveles más altos; llevan a que el ciudadano sienta que no cuenta con 'alguien' que interceda y en forma asertiva y ecuánime resuelva las conflictividades, desprovisto de arbitrariedad como la ha exigido numerosas veces la Corte Constitucional.

De allí que la conflictividad con empresas se haya acentuado, se haya tornado transaccional y se

haya visto asediada por intermediaciones interesadas en hacer de los conflictos una oportunidad. Empresas y comunidades no cuentan actualmente con un marco institucional que resuelva y arbitre con legitimidad las disputas, permitiendo que sus acciones sean fuente de aprendizaje como ocurre con los mecanismos de mediación y conciliación para resolver, por ejemplo, disputas civiles y comerciales. Cada conflicto se aborda entonces como si fuera el primero.

Por ende, no sorprende que en casos como los de minería e hidrocarburos, se haya propagado el interés por adelantar las consultas populares. Estos mecanismos representan síntomas de muchas cosas, una de ellas las dudas y escepticismo acerca de la forma en que el Estado va a resolver una posible afectación, en si va a tener la capacidad institucional para manejar los impactos en una lógica preventiva, y si va a ejercer una pedagogía que derive en la credibilidad de que el Estado puede balancear los objetivos de protección de derechos y sostenibilidad con los de desarrollo económico.

Resolver estas dudas significaría la atención efectiva a la queja ciudadana sobre potenciales afectaciones y/o vulneraciones en el ejercicio de derechos, la atención y reparación oportuna y las medidas para prevención futura y la no repetición.

SEGUNDO OBJETIVO: APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL “PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS”² (EN ADELANTE PNA).

El hecho de que Colombia cuente actualmente con un PNA es la respuesta lógica y consecuente a la construcción de paz, como se ha señalado, pero también a la progresiva inserción del país en la agenda del emprendimiento responsable. En efecto, procesos como la adhesión a la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE**, la participación de Colombia en los **Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos**, la adopción de los **Principios Ecuador para la financiación de los proyectos 4G** y especialmente el compromiso de promover y adoptar los **Principios Rectores de las Naciones Unidas en Empresas y DDHH (en adelante PRNU)** tanto en la esfera pública como en la privada, pone de relieve el ánimo del Estado y de amplios sectores empresariales de buscar una convergencia entre los objetivos de desarrollo y crecimiento donde participan las empresas, con las obligaciones de protección propias del estado, y el respeto y aseguramiento de obligaciones empresariales.

Contar con un PNA, teniendo en cuenta con todas las observaciones que se han hecho, es tener una hoja de ruta para que el país camine en la dirección de buscar las convergencias señaladas, pero, de igual importancia, es encontrar las brechas en la política pública en donde es necesario hacer ajustes, innovaciones, transformaciones para orientar la acción del Estado en su obligación de proteger los derechos y de las empresas en su responsabilidad de respetarlos.

² Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa. Diciembre de 2015.

La apuesta del PNA es audaz desde muchos ángulos y por ello merece todos los reconocimientos, con el cual se ha preferido obrar más por atracción y compromiso que por imposición de una política pública. Aproximación razonable para un tema que está en sus albores con aún muy poco conocimiento al interior de muchas agencias y de un muy limitado número de empresas (especialmente las más grandes y la de mayor exposición a las corrientes internacionales de la responsabilidad empresarial).

Bajo esta lógica, la apuesta del gobierno nacional es ambiciosa y oportuna, puesto que abre un espacio para la reflexión acerca del papel de las empresas en el proceso de construcción de paz, así como sobre los atributos y desempeños mínimos que se requieren de parte de las instituciones, entornos y sector empresarial para su sostenibilidad; entre estos, la eliminación de las dinámicas que contribuyeron al conflicto y que favorecieron la presencia y legitimidad de actores ilegales con pretensiones de asumir los roles del Estado³.

En este sentido, enfrentamos a la vez la oportunidad y el reto de reconstruir los roles que tienen el Estado, los ciudadanos y las empresas, y la reconfiguración de las relaciones entre ellos en el territorio. Dicha reconstrucción territorial trae implícita, por un lado, la necesidad -no menor- de relegitimar el papel de las empresas en nuestro contrato social, pues en razón de diferentes dinámicas y en muchos casos sin intención, las empresas se volvieron también una extensión de la conflictividad en sus diversas acepciones; y, por otro lado, implica la construcción de relaciones solidarias, de tejidos comunes y de formas de relación para la prosperidad y la economía a través de las empresas.

Así pues, la tarea de construir la paz territorial, de forma sostenible y duradera, es la de reconstruir los roles del Estado, de sus instituciones y sus relaciones con los diferentes agentes, proceso que debe rodearse de garantías en el ejercicio de derechos, de forma que garantice el acceso a mecanismos que permitan resolver disputas y diferencias, con el fin último de asegurar la **no repetición**⁴ de conductas, actuaciones y abusos, que conllevaron al conflicto y crearon oportunidades para los actores de la guerra.

Es por ello que la propuesta de CREER involucra un entendimiento amplio de la 'no repetición', lo cual significa asumir formas de prevención y actuación sobre dinámicas que sean contrarias a la protección y el respeto de derechos.

Una de las primeras actuaciones que acertadamente asumió la Consejería para los Derechos Humanos, responsable de la formulación y promoción del PNA, fue la de emprender una serie de acciones que permitan a esta primera versión identificar los vacíos de política pública para la protección integral de derechos, a fin de poder avanzar hacia una integración vinculante de la protección y el remedio en los procesos de las entidades del Estado, de manera articulada con las empresas. De esta forma, tanto instituciones públicas como empresas se ven comprometidas con los compromisos establecidos y asumirán, consecuentemente, políticas concretas de actuación

3 La pretensión de los actores ilegales es la de asumir los tres roles esenciales del Estado: la seguridad, la hacienda pública y la provisión de justicia.

4 CREER propone entender la 'no repetición' de una forma amplia, que también significa tener maneras de prevenir y actuar sobre dinámicas que sean contrarias a la protección y respeto de derechos.

específicamente en cuanto concierne a las garantías de acceso a mecanismos de remediación. Bajo las anteriores consideraciones, este documento aborda el PNA, y específicamente en cuanto concierne al Acceso a mecanismos de remediación, en la lógica de una evaluación detallada de los **procesos** que orientan y regulan la atención a la queja ciudadana relacionada con vulneraciones de derechos, y la manera como la arquitectura institucional debiera interactuar con empresas para producir un resultado. CREER apuesta por la deliberación pública y privada sobre los temas relacionados con remedio y reparación, para que puedan fluir de ahora en más hacia la identificación de brechas en los procesos, los retos operacionales, tecnológicos, de gobernanza y de capacidades y competencias en todos los niveles territoriales, para integrar las acciones que permitan el acceso de los ciudadanos a los mecanismos de atención, la adopción de medidas apropiadas, y la no-repetición de las situaciones que dieron origen a la queja.

RESPUESTAS DE FONDO FRENTE A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS Y LIMITACIONES A SU EJERCICIO

Materializar los postulados del PNA en cuanto se refiere al acceso a remedio, -como acceso a la justicia-, implica que resolvamos el cuestionamiento de fondo acerca de si debemos entender los derechos como capacidades, es decir, como las prerrogativas de cada ciudadano y de sus condiciones objetivas para ejercer y disfrutar los derechos.

Los recursos de conocimiento, de oferta institucional, de compensación de asimetrías de poder y de marcos éticos para la resolución de conflictos son determinantes en el ejercicio de derechos. Estos atributos representan las capacidades colectivas e individuales para acceder a un concepto amplio de justicia, entendida no solamente como la protección y reparación integral de violaciones, sino también, como acciones para remover barreras que impidan el ejercicio y goce de derechos.

En el ámbito de empresas y derechos humanos, constreñir la acción protectora de derechos únicamente a las situaciones de violaciones sería una forma de establecer exigencias leves, cuando en la práctica se dan muchas actuaciones de instituciones públicas o de empresas privadas que son legales, pero no necesariamente justas. De allí la importancia de procedimientos no judiciales para atender las afectaciones al ejercicio de derechos. Este enfoque nos ayuda a responder la pregunta esencial de este estudio: ¿cómo rodeamos a las personas para que puedan ejercer sus derechos y que exista la justicia para cuando no los puedan ejercer? ⁵

Generar respuestas frente a este interrogante es sumamente relevante, pues se ha evidenciado una dilación histórica en cuanto a la satisfacción de los derechos fundamentales de la población en las regiones apartadas y/o periféricas, principalmente debido a las condiciones de violencia, el déficit de oferta institucional a nivel judicial, administrativa, policiva y de mecanismos no formales

5 Nos referimos a la noción de justicia y derechos según Amartya Sen, quien plantea los derechos como capacidades; es decir, que los derechos se consiguen en la medida en la que los ciudadanos ejercen y desarrollan sus capacidades y por lo tanto la función de la justicia es la de proteger dichas capacidades. Ver: Amartya Sen. (2009) The Idea of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

de justicia (mecanismos alternativos de solución de conflictos –MASC-), con lo cual se ha impuesto la carga individual de buscar la atención de las conflictividades en cabeza de los habitantes, limitando el empoderamiento de derechos.

Lo anterior tiene que ver con una nueva visión de país, que apunta a una reivindicación general de derechos, y particularmente para aquellas comunidades que se han visto afectadas por el conflicto armado. Esto implica no sólo la superación de las necesidades básicas insatisfechas, sino derribar las barreras de acceso a la justicia que han tenido que enfrentar históricamente estas comunidades, especialmente en las zonas rurales.

En la actualidad, el acceso a mecanismos de remedio y reparación (incluyendo las actuaciones administrativas necesarias por parte de las agencias del Gobierno) representa un servicio parcial e incompleto, pues no llega a todo el territorio nacional, y aún en las zonas en donde se cuenta con presencia física de las entidades y/o instituciones con competencias para atender y resolver conflictividades e impulsar medidas para el restablecimiento de derechos, no siempre se consideran las dificultades de acceso de tipo geográfico desde los niveles de veredas, corregimientos e incluso municipios adyacentes, hacia las cabeceras municipales donde se concentra la oferta.

Es por ello que se requiere alcanzar una verdadera igualdad jurídica y material en cuanto al acceso a los mecanismos de remedio, de manera que se cierre la brecha entre las regiones (particularmente las zonas rurales dispersas) y el “centro”, garantizando condiciones para atender las conflictividades y los derechos pendientes de satisfacción.

En razón de todo lo expuesto, se configura una oportunidad para atender esta necesidad histórica de garantizar el acceso a mecanismos efectivos de remedio, y por ende para implementar un sistema integral de remedio no-judicial, el cual permitirá responder y atender las conflictividades que se generan en el marco de actividades empresariales, pero adicionalmente, facilitará gradualmente el cumplimiento de la agenda nacional actual en materia de acceso a la justicia y de construcción de paz en los territorios.

CAPÍTULO 1

HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE REMEDIO NO-JUDICIAL EN EMPRESAS Y DDHH

Con la expedición del PNA a finales de 2015, el gobierno colombiano se fijó el objetivo de armonizar la protección de los derechos humanos con el desarrollo de actividades económicas.

Al estar alineado con los PRNU, contruidos a su vez sobre los pilares de **‘Proteger, Respetar, Remediar’**, el PNA contempla de manera particular el fortalecimiento de mecanismos (tanto estatales como no estatales) para garantizar que, ante los impactos reales o potenciales en derechos humanos que se puedan generar en desarrollo de actividades empresariales, los ciudadanos o comunidades tengan un **acceso efectivo a medidas de remedio**.

En este sentido, el PNA explícitamente establece que *“apuesta por un sistema coherente de mecanismos judiciales y no judiciales que ofrezca soluciones satisfactorias para las partes. Esto exige una estructura adecuada que aclare las vías a través de las cuáles los ciudadanos pueden acceder a un remedio efectivo”*. Y, de manera particular, el PNA contempla que *“los mecanismos no judiciales implican diálogo y acuerdo entre las partes en igualdad de condiciones y, por ende, puede generar medidas de remedio participativas, y resultados más eficaces, efectivos y expeditos”*.

Así pues, se reconoce la necesidad de fortalecer particularmente los mecanismos no-judiciales, en consideración de las ventajas comparativas que presentan frente a las vías judiciales en términos de tiempos, costos y alternativas para la remediación efectiva.

Es a partir de dicha necesidad que, con el apoyo de la Embajada del Reino Unido y en alianza con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, surge la presente apuesta de CREER, a fin de determinar los componentes de un **Sistema Integral de Remedio No Judicial**.

APROXIMACIÓN SISTEMÁTICA A LA REMEDIACIÓN

La propuesta de CREER propende por el desarrollo de un “sistema”, toda vez que los mismos PRNU establecen que *“los mecanismos estatales de reclamación, tanto judiciales como extra-judiciales, deben constituir la base de un sistema más amplio de reparación”. En el marco de este sistema, los mecanismos de reclamación pueden ofrecer recursos y soluciones de fase temprana, pero así mismo, pueden complementar o reforzar los mecanismos estatales y de nivel operacional mediante las funciones de reparación*” (negrilla fuera del texto original).

Por ende, el desarrollo de un sistema que oriente las acciones de remediación, parte de comprender los diferentes elementos que deben interrelacionarse, tanto a nivel estatal como no estatal, para que se alcance de manera conjunta el objetivo y responsabilidad común de garantizar el acceso a mecanismos idóneos para atender –y resolver- las posibles afectaciones y/o vulneraciones frente al ejercicio de derechos, bajo garantías de no-repetición. Para ello, una aproximación sistemática al remedio –a la luz de los PRNU y el PNA- debe darse a los siguientes atributos:

⊙ PREDICTIBILIDAD

Disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo y estimativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación

⊙ REPLICABILIDAD

El sistema debe ser fácilmente replicable a nivel local o nacional en su globalidad, así como por sus distintos componentes. Lo anterior supone que, por ejemplo, si se plantea establecer un sistema a nivel sectorial, este debe poder replicarse de manera análoga en cuanto a su estructura independientemente del sector.

⊙ ESTANDARIZACIÓN

Los procesos de evaluación de las consecuencias negativas sobre los derechos humanos deben ser sistemáticos, de manera que los diversos elementos se aúnen para facilitar una imagen coherente de las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos asociadas con las actividades y las relaciones comerciales de una empresa, aplicables para cualquier caso, y puedan guiar de forma precisa las medidas que se adopten posteriormente en el marco del proceso de diligencia debida.

⊙ COMPLETITUD EN LA INFORMACIÓN

El Principio Rector 21 de los PRNU se centra en que las condiciones que deben darse para comunicar la forma en que una empresa aborda sus consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Eso significa que es preciso disponer de la información para poder estar en condiciones de comunicarla.

Así mismo, tal como lo dispone el Principio Rector 31 de los PRNU, el sistema debe mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego.

EFECTIVIDAD

Uno de los principales postulados de operación del sistema es garantizar que el respeto de los derechos humanos quede restaurado lo más rápida y eficazmente posible.

Ante una posible consecuencia negativa, el sistema debe poder determinar quién o quiénes han de ocuparse de hacerle frente y garantizar la adopción de una medida eficaz. Ese proceso se repite a medida que se detecta una nueva consecuencia negativa. Si el proceso de incorporación ha sido satisfactorio habrá más posibilidades de que también lo sea la integración de los resultados y que se den unas respuestas oportunas y sostenibles, con lo que se reducirán los riesgos relacionados con los derechos humanos.

Un sistema de remedio, además, debe plantearse en consideración de las particularidades del contexto colombiano, y especialmente frente a la necesidad de articular los diferentes mecanismos, estatales y no estatales, de modo que se ofrezcan soluciones de fondo integrales y satisfactorias, para que los ciudadanos pueden acceder a un remedio efectivo. Lo anterior implica no únicamente atender las situaciones cuando ya se ha causado un daño o vulneración de derechos, sino procurar el diálogo y el empoderamiento de derechos, para evitar el escalamiento de conflictividades.

¿QUÉ ALCANCE TIENE EL REMEDIO NO-JUDICIAL?

La obligación estatal de proveer mecanismos de acceso a remedio no se limita a ofrecer vías ordinarias judiciales para tramitar acciones de remedio (que en el caso colombiano incluyen la acción de tutela y la acción popular), o para interponer demandas de responsabilidad estatal por perjuicios a derechos humanos causados por una omisión o una acción suya o de sus agentes. Dando alcance a los compromisos asumidos frente a la implementación de los PRNU y el PNA, la obligación estatal comprende el deber de **diseñar mecanismos de acceso a remedio ágiles y capaces de acoplarse a las realidades socio-económicas y geográficas, así como a las dinámicas propias de la actividad empresarial.**

No obstante, esta exigencia –de garantizar una estructura adecuada que aclare las vías a través de las cuáles los ciudadanos pueden acceder a un remedio efectivo–, se extiende también a las empresas en razón de la debida diligencia en derechos humanos (tal como lo contemplan los PRNU), pues las conmina a poner a disposición de los ciudadanos mecanismos eficaces de nivel operacional directamente administrados por ellas, o al menos participar en alguno operado por un tercero.

Así las cosas, para efectos de comprender el alcance de la noción del remedio en el marco de un sistema integral que pueda dar respuesta a las necesidades identificadas por CREER⁶, es importante tener presentes las siguientes consideraciones:

⁶ En consideración de la definición de los sectores estratégicos para el desarrollo económico colombiano, particularmente a partir de lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” pero además de manera expresa en el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos; CREER llevó a cabo en una primera fase de ejecución de este proyecto, en la cual se realizó un ejercicio de diagnóstico con enfoque regional y nacional, a fin de identificar con instituciones públicas, empresas y organizaciones de la sociedad

- ⊙ El remedio debe ser leído en clave de garantía de protección de derechos (no es un pilar desligado), esto es, debe ser capaz de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones empresariales, y en caso de que se materialice un daño, este deberá ser reparado.
- ⊙ Remediar implica desplegar tanto los mecanismos necesarios para atender una reclamación/situación de posible afectación, como las medidas en sí mismas que se requieran para reestablecer los derechos, procurando otorgar garantías de no repetición.
- ⊙ Se identificó un doble alcance/rol de los mecanismos de remedio no-judicial: contrarrestar o reparar los daños causados, y prevenir la repetición de nuevos daños sobre los mismos derechos.
- ⊙ Los mecanismos de remedio deben ser conocidos por todos y aptos para tramitar legítima y eficazmente los agravios señalados.
- ⊙ Siguiendo los estándares internacionales, tanto las empresas como el Estado deben colaborar y articularse de manera armónica para facilitar mecanismos de remedio, incluso cuando no hayan contribuido directamente a generar las afectaciones o conflictos (tal como lo disponen, por ejemplo, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales).

Bajo esas consideraciones es de resaltar que el enfoque del sistema integral objeto de la propuesta de CREER, se centra en los mecanismos de remedio de carácter no-judicial, toda vez que las vías judiciales se encuentran no sólo pre-establecidas bajo un marco legal independiente **-siendo excluyente su obligatoriedad para determinados casos y circunstancias, por ejemplo frente a la configuración de tipos penales-**, sino que el uso de mecanismos no-judiciales de remediación ofrece una serie de ventajas comparativas que se resumen a continuación:

	MECANISMOS JUDICIALES	MECANISMOS NO-JUDICIALES
TIEMPO	<p>Existe un alto índice de congestión judicial en Colombia, lo cual representa una limitación de acceso para que los procesos puedan avanzar en su resolución.</p> <p>Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, un proceso ordinario normalmente toma al menos 3 años para resolverse.</p>	<p>Comparativamente requieren períodos cortos de tiempo para la toma de decisiones finales y resolución de los conflictos, especialmente por la posibilidad de acordar más fácilmente las condiciones de modo y lugar, tanto sobre el procedimiento para resolver el conflicto, como sobre la determinación de la solución.</p>

civil, las necesidades específicas para proveer remedio, con miras a generar insumos y aportes técnicos concretos que permitan determinar los elementos necesarios para desarrollar la presente propuesta. Como resultado de dicho proceso, se elaboró el documento DIAGNÓSTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE REMEDIO NO-JUDICIAL EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS, el cual puede ser consultado en nuestra página web: www.creer-ihrb.org.

<p style="text-align: center;">COSTO</p>	<p>Altos costos asociados a la necesidad de contratar un abogado como representante legal en los procesos.</p> <p>Necesidad de cubrir costos asociados a la obtención de documentación certificada para aportar elementos probatorios al proceso.</p>	<p>Posibilidad de acceder a mecanismos gratuitos provistos por el Estado o por particulares.</p> <p>Existen facultades en cabeza de instancias administrativas que tienen el mandato de proveer mecanismos no judiciales (por ejemplo, la Defensoría y la Policía), lo cual significa para los interesados ahorrar los costos que implica un largo proceso judicial.</p>
<p style="text-align: center;">FACILIDADES DE ACCESO</p>	<p>Pese a que la ley determina la obligatoriedad de que existe al menos un juez en cada municipio, normalmente acceder al despacho judicial representa dificultades para los ciudadanos residentes en zonas apartadas, especialmente en aquellas rurales dispersas.</p>	<p>Los mecanismos no-judiciales tienen la posibilidad de ser directamente llevados a donde se requiera, mediante unidades móviles (como por ejemplo las casas móviles de justicia), a través de instituciones con mayor alcance territorial, o haciendo uso de las TIC.</p>
<p style="text-align: center;">INVOLUCRAMIENTO DE LAS PARTES</p>	<p>La decisión sobre el caso y resolución del conflicto depende enteramente de un tercero.</p>	<p>Las partes se involucran directamente en la búsqueda de la solución más conveniente. Igualmente, los involucrados tienen mayor posibilidad de incidir en el control y verificación del procedimiento acordado para solucionar el conflicto y los resultados.</p>

Por último, con respecto al alcance del remedio de carácter no-judicial, es de anotar que, por mecanismo extrajudicial de reclamación, se debe entender cualquier procedimiento o proceso del que los afectados puedan valerse, para presentar una queja contra una empresa o el Estado, de modo que ésta sea escuchada, y que cuente con un trámite para resolver el asunto (procurando la no ocurrencia de la situación que originó la queja). Estos mecanismos, por tanto, pueden basarse en la mediación o tener carácter decisorio (incluyendo las actuaciones administrativas), atendiendo a las particularidades sociales, culturales y compatibilidad con los derechos (o presentar una combinación de estas modalidades), en función del contexto, del asunto en cuestión, de la existencia de algún interés público y de las necesidades que puedan tener las partes⁷.

⁷ Organización de las Naciones Unidas. Preguntas frecuentes acerca de los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. 2014.

LOS PILARES DE UN SISTEMA DE REMEDIO: ACCESO, ATENCIÓN Y NO-REPETICIÓN

CREER propone una visión de remediación integral sustentada sobre tres pilares: el ACCESO, la ATENCIÓN y la NO-REPETICIÓN, entendiendo que, en la ausencia de uno de estos, el remedio estaría incompleto.

REMEDIO NO JUDICIAL = ACCESO + ATENCIÓN Y REPARACIÓN + NO REPETICIÓN

Esta forma desagregada de entender el remedio desde un enfoque integral, permite encausar las acciones (desde la corresponsabilidad pública y privada) en tres aspectos principales, los cuales en definitiva buscan responder a las preguntas sobre ¿qué es lo que se debe remediar?, ¿cómo se conoce lo que se debe remediar?, ¿cómo y quién debe remediar?, y ¿cómo se aprende de la experiencia para garantizar que la circunstancia no se repita?

Para CREER, la garantía del remedio no judicial está dada cuando empresas e instituciones públicas, en el marco de sus competencias y responsabilidades, toman acciones concretas para que, ante una situación de afectación y/o vulneración real o potencial frente al ejercicio de derechos, se desplieguen mecanismos suficientes de remedio a partir de tres pilares:



El Pilar de ACCESO

Constituye el primer pilar del sistema integral de remedio no-judicial, teniendo en cuenta que éste inicia en los mandatos institucionales de prevenir impactos y que conocer los conflictos y las quejas por afectaciones es el primer paso para activar las actuaciones institucionales y empresariales correspondientes. Este primer pilar del remedio incluye las medidas para garantizar la relevancia y adaptabilidad de los canales y mecanismos de interacción con la ciudadanía a través de los cuales se pone en conocimiento una situación para ser sujeta de remedio.

Así, para que exista remedio, se debe poder contar con información completa y acceso a canales apropiados y efectivos por parte de la ciudadanía para su interacción con las autoridades o las empresas es un primer requisito.

Este primer componente del Sistema comprende parámetros de actuación, mecanismos y procedimientos frente a seis elementos principales, a saber:

1. Identificación y conocimiento de los conflictos
2. Instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad
3. Registro y Sistematización
4. Clasificación y verificación

5. Direccionamiento

6. Respuesta inicial

El Pilar de ATENCIÓN y REPARACIÓN

Constituye el segundo pilar del sistema. Responde a la idea de que una vez una situación sujeta de remedio no judicial en el marco de empresas y derechos humanos entra en conocimiento de una institución o empresa, se deben activar un conjunto de acciones y medidas para el restablecimiento en el ejercicio de derechos afectados y/o vulnerados. Esto incluye la toma de decisiones y, en caso que corresponda, la adopción de medidas de reparación a nivel institucional, interinstitucional e institucional-empresarial.

La toma de decisiones se refiere a la adopción de medidas de remediación que pueden incluir la reparación moral o material, incluyendo disculpas, restitución, rehabilitación, compensaciones económicas o no económicas y sanciones punitivas (ya sean penales o administrativas, por ejemplo, multas), así como medidas de prevención de nuevos daños como, por ejemplo, los requerimientos o las garantías de no repetición.

Este segundo componente del Sistema, comprende parámetros de actuación, mecanismos y procedimientos frente a cuatro elementos principales, a saber:

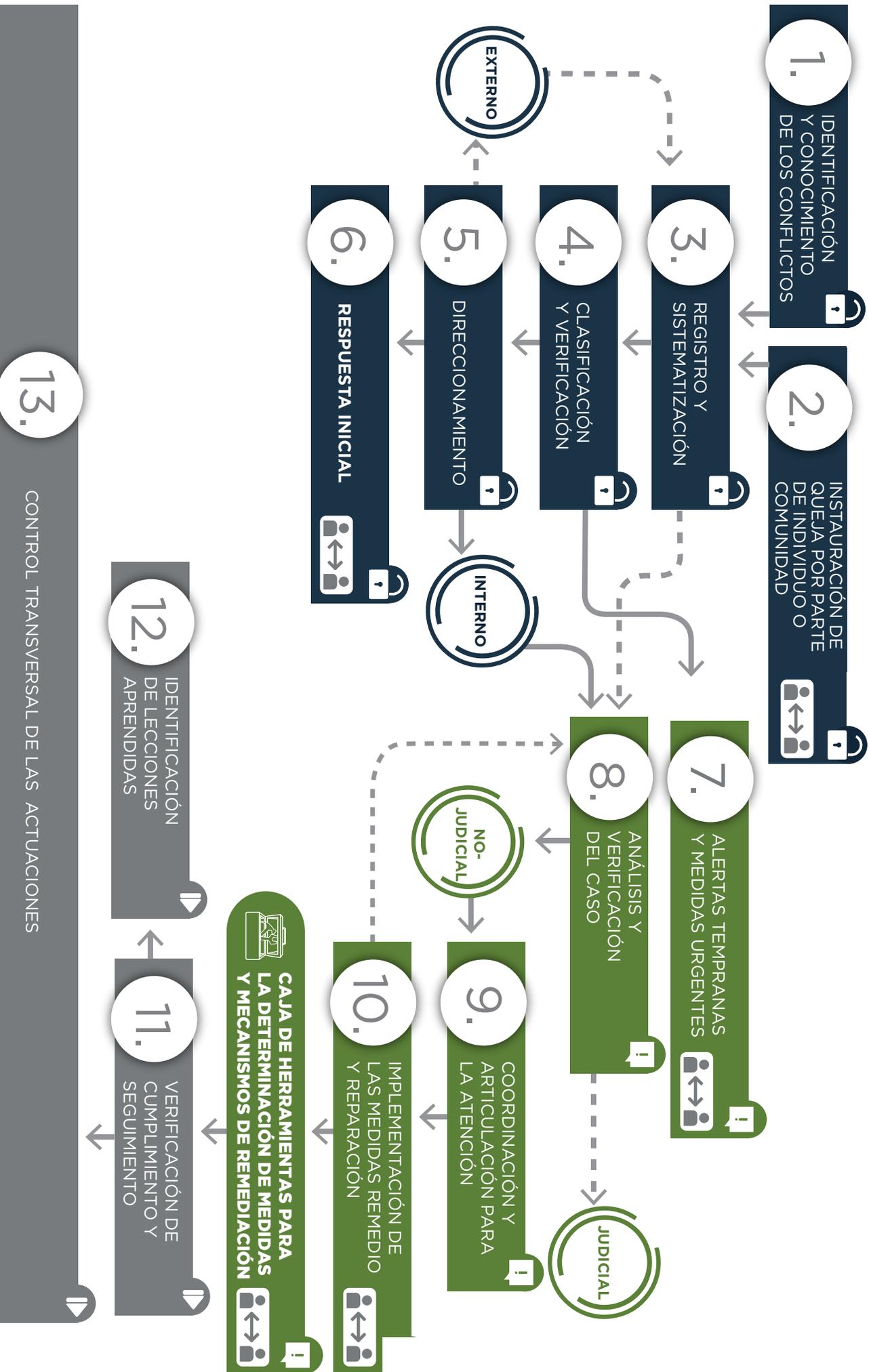
- 7.** Alertas tempranas y adopción de medidas urgentes
- 8.** Análisis y verificación del caso
- 9.** Coordinación y articulación para la atención
- 10.** Implementación de las medidas de remedio y reparación

El Pilar de NO REPETICIÓN

Constituye el tercer pilar que se desarrolla de manera transversal, partiendo del supuesto de que el remedio, además de restablecer el ejercicio de derechos, persigue como objetivo último la no repetición de los hechos o circunstancias que generaron la afectación y/o vulneración. Este tercer pilar se constituye como en un elemento indispensable del remedio, que incluye las medidas para el control transversal a las actuaciones, el seguimiento y verificación de las decisiones adoptadas, la identificación de lecciones aprendidas y su integración a los sistemas de gestión institucional.

Este tercer componente del Sistema, comprende parámetros de actuación, mecanismos y procedimientos frente a tres elementos principales, a saber:

- 11.** Verificación de cumplimiento y seguimiento
- 12.** Identificación de lecciones aprendidas
- 13.** Control a las actuaciones



INTERACCIÓN CON QUIEN INTERPONE EL CASO Y/ O AFECTADO PARA INFORMAR SOBRE EL ESTADO DEL PROCESO, SOLICITAR INFORMACIÓN ADICIONAL Y/O CONTROVERTIR DECISIONES.

ACTORES Y ROLES

En consideración de los componentes expuestos, se llevó a cabo un ejercicio de identificación y caracterización de todos los actores institucionales que deberían hacer parte del Sistema de Remedio No-Judicial en empresas y DDHH, a partir de la valoración individual de sus competencias:

PRINCIPALES ACTORES/INSTANCIAS								
CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DDHH	X	X						
DNP	X	X						
DAFP	X	X						
MINISTERIO DE JUSTICIA		X					X	
MINISTERIO DEL INTERIOR	X	X					X	
MIN COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (PUNTO NACIONAL DE CONTACTO OCDE)	X		X					
MINTIC	X		X				X	
MIN AMBIENTE				X				
ANLA				X				
IGAC				X				
CAR				X			X	
MIN DEFENSA					X			
FFMM					X		X	
POLICÍA NACIONAL					X		X	
PROCURADURÍA GENERAL		X					X	X
DEFENSORÍA DEL PUEBLO		X					X	X
CONTRALORÍA GENERAL								X
PERSONERÍAS MUNICIPALES		X					X	X
GOBERNACIONES / ALCALDÍAS		X	X				X	
MIN MINAS						X		
ANM						X		
ANH						X		
UPME						X		
MIN AGRICULTURA						X		
ANT						X		
ADR						X		
ANRT						X		
UPRA						X		
MIN TRANSPORTE						X		
ANI						X		

 GRUPO DE TRABAJO PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN EMPRESAS Y DDHH

 APOYO TRANSVERSAL A LA IMPLEMENTACIÓN

 REGULACIÓN ASUNTOS DE SEGURIDAD

 IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL

 INCIDENCIA EN DISEÑO, ADMINISTRACIÓN Y LIDERAZGO DEL SISTEMA

 REGULACIÓN Y VIGILANCIA ASUNTOS AMBIENTALES

 REGULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN SECTORIAL

 PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACTUACIONES INSTITUCIONALES

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE UN SISTEMA DE REMEDIO NO JUDICIAL

En la siguiente sección se desarrollarán los componentes y las acciones propuestas para cada uno de los tres pilares del sistema:: acceso, atención y no repetición. En cada componente, se presentará un estándar o ¿qué es lo que se espera?; seguidamente, se identificará la importancia, basada en lo consignado en instrumentos guía como los Principios Rectores de Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE, el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes. En tercer lugar, se presentan los puntos clave para la implementación por parte de las instituciones públicas o autoridades y por parte de las empresas. En cuarto lugar, se presentarán recomendaciones puntuales como enunciados de posibles acciones a implementar en el corto y mediano plazo; y finalmente se presentarán recursos existentes disponibles.

ACCESO

¿CUÁLES SON LOS PASOS INVOLUCRADOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO?

El Acceso constituye el primer pilar del remedio, teniendo en cuenta que este inicia en los mandatos institucionales de prevenir impactos, y que conocer los conflictos y las quejas por afectaciones, es el primer paso para activar las actuaciones institucionales y empresariales correspondientes. Este primer pilar del remedio incluye las medidas necesarias para garantizar la relevancia y adaptabilidad de los canales y mecanismos de interacción con la ciudadanía a través de los cuales se pone en conocimiento una situación para ser sujeta de remedio.

Así, para que exista remedio, contar con información completa y acceso a canales apropiados y efectivos por parte de la ciudadanía para su interacción con las autoridades o las empresas, es un primer requerimiento. La garantía del ACCESO a remedio, incluye 6 pasos o procesos principales por parte de las instituciones públicas y empresas como se presenta a continuación.

1

IDENTIFICACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LOS CONFLICTOS

Incluye la manera en que: 1. Se da la recolección de información acerca de las posibles afectaciones; 2. Se identifican de manera temprana los conflictos; y 3. Se da la interacción entre entidades para compartir información.

2

INSTAURACIÓN DE UNA QUEJA POR PARTE DE UN INDIVIDUO O COMUNIDAD

Incluye: 1. La Disposición de oficinas de atención al público; 2. Grado de percepción sobre la discrecionalidad del funcionario para recibir el caso; 3. La Divulgación y conocimiento de procesos, instancias y términos; 4. El uso de medios electrónicos para la recepción de casos; 5. El enfoque diferencial para la atención; 6. El nivel de implementación de sistemas de gobierno electrónico (estándares de la OCDE); 7. Las garantías para la confidencialidad del caso; y 8. Las medidas de acceso en condiciones de inseguridad.

3

REGISTRO Y SISTEMATIZACIÓN

Incluye: 1. Capacidad de funcionarios para la recepción de casos; 2. La sistematización de casos según el tipo y recurrencia; 3. Sistematización electrónica; 4. Uso de códigos para la clasificación y seguimiento.

4

CLASIFICACIÓN

Incluye la manera en la que: 1. Se identifican y clasifican casos como relevantes en temas de empresas y derechos humanos; 2. Se identifican casos que requieren una atención prioritaria y urgente; 3. Se verifica la información presentada con la queja; 4. Se identifica al actor institucional competente.

5

DIRECCIONAMIENTO

Incluye la manera en la que: 1. Se les da antelación a casos clasificados como de atención urgente; 2. Cómo y cuándo se pone en conocimiento a autoridades de control.

6

RESPUESTA INICIAL

Incluye: 1. Comunicación sistemática para dar respuesta inicial; 2. Estimación y/o definición los tiempos requeridos para atender el caso; 3. Provisión de información completa sobre demás mecanismos disponibles; y 4. Disposición de vías para controvertir la respuesta.

1

**IDENTIFICACIÓN Y CONOCIMIENTO DE
LOS CONFLICTOS (CONOCIMIENTO DE
OFICIO SOBRE CASOS)****A.****¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?**

Las **INSTITUCIONES** como parte de sus obligaciones y competencias, conocen de forma oportuna y completa los impactos asociados a una determinada actividad económica, cuentan con un enfoque de gestión del riesgo con respecto a afectaciones en derechos asociadas a actividades empresariales y conocen las conflictividades como indicador de impactos no prevenidos, independientemente de si éstas circunstancias son puestas o no en su conocimiento por parte de ciudadanos mediante los sistemas de PQRS.

Así, las instituciones cuentan con un enfoque sistemático que incluye:



Procedimientos establecidos y protocolos para la recolección de información en terreno



Personal capacitado para la identificación temprana de conflictos; y mecanismos de intercambio de información entre entidades o instancias competentes.

Las **EMPRESAS**, como parte de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, se aseguran de contar con los mecanismos y recursos necesarios para actuar con la debida diligencia en la identificación de impactos en derechos, potenciales o reales, asociados a su actividad económica.

**B.****¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

Las instituciones públicas tienen el deber de conocer los casos potenciales o reales de afectaciones a los derechos humanos asociadas a una actividad empresarial, inclusive cuando no se han manifestado quejas particulares frente a las mismas, con el fin de actuar de forma temprana, oportuna y eficaz, lo que a su vez ayuda a prevenir mayores impactos o la aparición de conflictos como indicadores de circunstancias no atendidas de forma oportuna y potenciales generadores de mayores daños. De esta manera, se superan las barreras relacionadas con la falta de confianza o legitimidad de las instituciones, y con el desconocimiento de los procedimientos e instancias competentes para actuar y resolver un caso, que impiden que los ciudadanos manifiesten una queja formal frente a la afectación de sus derechos, que a su vez favorece el aumento de las conflictividades.

¿Qué dicen los PRNU y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales en relación con la identificación y conocimiento de los casos de afectaciones o conflictos?

Estos dos referentes establecen, para el caso de las empresas, que cuando éstas “detecten” impactos reales o potenciales deben tomar acción para mitigar y reparar según el caso, lo cual está ligado al primer paso dentro del proceso de la debida diligencia (principios 17 y 18), pues así como la evaluación de riesgos e impactos es el primer paso para que una empresa ponga en práctica sus compromisos frente al respeto de los derechos humanos, es también el primer paso para remediar. Para el caso de los estados, se establece la obligación de tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, y no judiciales, que cuando se produzcan abusos en su territorio y/o jurisdicción, los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces. Para esto, deben “investigar, castigar y reparar” las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas cuando se producen (principio 25). De esta forma, el detectar los impactos por parte de las empresas e investigar por parte de los estados implica una acción proactiva para conocer las circunstancias en las cuales se presenta la afectación potencial o real de los derechos, para que sea remediada.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en relación a la identificación y conocimiento de los casos de afectaciones o conflictos?

El Plan Nacional de Acción (**PNA**) reconoce la obligación del Estado de proveer remedio una vez la prevención de riesgos en derechos humanos ha fallado y se ha producido un impacto adverso (línea IX y X). No limita el accionar del Estado a atender las circunstancias que son puestas en su conocimiento, por lo cual las acciones para el conocimiento de oficio de los casos, son fundamentales para dar cumplimiento a esta obligación.

La línea III. Participación efectiva de la sociedad civil, contempla la creación de mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno en sus diferentes niveles, las comunidades y las empresas, a través del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- 📦 **Capacidades en términos de recursos, conocimiento especializado y capacitaciones:** Las instituciones deben contar con presencia en terreno a través de personal capacitado para la identificación de impactos en derechos humanos (u otros medios) para el conocimiento oportuno de los impactos potenciales y reales, asociados a las actividades económicas, a efectos de proveer remedio de forma temprana.

-  **Enfoque sistemático:** Las instituciones deben adoptar un enfoque reglado, predecible y continuo para el conocimiento temprano de las circunstancias que deban ser objeto de remedio, lo cual incluye el desarrollo de procesos, procedimientos y protocolos, como parte de la obligación del Estado de proteger frente a posibles afectaciones de derechos asociadas a actividades económicas.
-  **Adaptabilidad de los mecanismos de interacción:** Las instituciones deben adelantar la identificación de circunstancias potenciales o reales objeto de remedio por afectación de derechos, tomando en consideración las características especiales del territorio en donde se desarrollan las actividades económicas, así como el enfoque diferencial reglamentado por la normatividad colombiana. Esto es, tomando en cuenta las condiciones estructurales o pre-existentes frente asuntos como la legitimidad de las instituciones, las condiciones de seguridad y las características de los impactos de las actividades económicas específicas, así como los derechos expuestos y poblaciones vulnerables impactadas, de forma que la información recolectada de cuenta de las múltiples miradas frente a una circunstancia y de la interpretación que los sujetos de derechos afectados hacen de las mismas.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Articulación y actuación institucional:** Las instituciones públicas de orden nacional, tanto transversales como sectoriales, deben trabajar articuladamente con las instancias e instituciones de orden territorial, y de forma especial con la Defensoría del Pueblo para la identificación de los casos potenciales objeto de remedio, mediante la definición de mecanismos y procedimientos para compartir información y creación o aprovechamiento de instancias interinstitucionales.



PARA LAS EMPRESAS

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las empresas deben implementar procesos y procedimientos de debida diligencia (definida según los PRNU 17 a 21), contar con mecanismos de remedio a nivel operacional (PR 29) y ponerlos en marcha de forma oportuna, incrementando los esfuerzos por detectar impactos potenciales o reales ocasionados. Cuando lo amerite, según un análisis de riesgos e impactos, deben poner en conocimiento de las instituciones públicas las circunstancias detectadas que deban ser objeto de remedio o de medidas preventivas.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

-  **Desarrollo de un manual de riesgos por sector y región que informe al Manual de Calificación de Conductas Violatorias de la Defensoría del Pueblo.** La incorporación de un manual de riesgos por sector y región en empresas y derechos humanos puede contribuir

a la gestión eficaz de la Defensoría, teniendo en cuenta que el Manual es el instrumento de apoyo y consulta para el eficiente y eficaz funcionamiento de la institución, así como para el cumplimiento cabal de su misión constitucional que incluye: impartir lineamientos para adelantar diagnósticos, de alcance general, sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas que tengan impacto en los derechos humanos; así como impartir las directrices para instar a las organizaciones privadas para que se abstengan de desconocer un derecho.

- ❖ **Articulación entre instituciones públicas y las autoridades de Policía, de acuerdo con la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.** Teniendo en cuenta que el nuevo Código de Policía contempla una nueva arquitectura institucional, impactar los procedimientos de actuación y generar rutas de actuación interinstitucionales, con soporte en herramientas de información y tecnológicas como el Registro Nacional de Medidas Correctivas, las instituciones públicas deben generar canales de comunicación y rutas de actuación que permitan conocer en tiempo real la información registrada por los sistemas de la Policía con respecto a conflictividades en los territorios.



MEDIANO PLAZO

- ❖ **Inclusión de evaluación de impactos objeto de remedio como parte de los procesos de debida diligencia de las empresas y como parte de los estudios de impactos sociales, ambientales y en salud.** Si bien la debida diligencia como parte de la obligación de respetar de las empresas, empieza con la evaluación de impactos y riesgos asociados a la actividad empresarial, las empresas pueden incorporar un paso específico enfocado en identificar impactos efectivamente ocasionados para efectos de proveer medidas de remedio. Adicionalmente, las empresas pueden robustecer sus estudios de impactos sociales, ambientales y en salud, al identificar impactos potenciales objeto de remedio, de forma que éstos estudios se conviertan en herramientas de apoyo a la gestión, más que para obtener permisos o licencias.
- ❖ **Creación de espacios a nivel local para el intercambio de información interinstitucional y con el sector privado, a instancias de mecanismos multi-actor (como el Comité Minero Energético, Guías Colombia, o escenarios propiciados por Cámaras de Comercio) o del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos al que se refiere el PNA en la línea de acción III.** Para el conocimiento de las circunstancias conflictivas potenciales objeto de remedio y la definición de acciones coordinadas por parte de las empresas y las instituciones públicas, el aprovechamiento de espacios territoriales como los creados desde los Sistemas Locales de Justicia y/o la creación de espacios con participación de múltiples actores para el monitoreo y evaluación de impactos objeto de remedio, puede ser un insumo de importancia y utilidad para las autoridades competentes, con el fin de que la mirada a las conflictividades y las formas de remediación tengan en cuenta múltiples puntos de vista y alternativas de remediación, cuando los casos puedan ser resueltos por vías no judiciales.
- ❖ **Creación de un sistema de alertas tempranas de empresas y derechos humanos.** La creación de un mecanismo público-privado que permita a instituciones públicas y empresas compartir información en tiempo real, puede aportar al conocimiento y actuación coordinada frente a circunstancias que deban ser atendidas tempranamente para evitar la afectación de derechos asociada con actividades económicas o remediar cuando haya lugar.



RECURSOS DISPONIBLES

SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS - DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado.

El SAT tiene entre sus objetivos específicos el de “apoyar la formulación de una política pública y de un Sistema Nacional de Prevención que orienten y coordinen al conjunto del Estado en su deber de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población civil frente a las consecuencias del conflicto armado”.

Para su funcionamiento, cuenta con una Coordinación Operativa Nacional, grupos de asesoría de proyectos y programas; estadísticas, indicadores y georreferenciación; análisis estructural y acción tempranas; proyección social e interinstitucional; y un grupo de analistas regionales que trabaja articuladamente con los defensores regionales y seccionales (sobre este grupo recae en primera instancia el monitoreo, la elaboración de los informes de riesgo y el seguimiento de las situaciones advertidas; de igual manera, la promoción de acciones locales y regionales en materia de proyección social e interinstitucional).

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE ALERTAS TEMPRANAS - MINISTERIO DEL INTERIOR (SECRETARÍA TÉCNICA)

Instancia de articulación inter-institucional bajo la Secretaría Técnica de la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior. Encargada de:

- ⦿ Verificar y evaluar los Informes de Riesgo y Notas de seguimiento enviados por la Defensoría del Pueblo e información de autoridad competente.
- ⦿ Recomendar al Sr. Ministro del Interior, la emisión de Alertas Tempranas para la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- ⦿ Coordinar la respuesta a los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo, o de información de autoridades competentes sobre eventuales riesgos en contra de la población civil.
- ⦿ Realizar seguimiento a las recomendaciones realizadas por el Sr. Ministro del Interior a las autoridades relacionadas con la prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
- ⦿ Reevaluar periódicamente los riesgos en contra de la población civil.
- ⦿ Apoyar la implementación de los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES).

Integran esta Comisión: 1) Ministro del Interior o su delegado, 2) Ministro de Defensa Nacional o su delegado, 3) Director de la Unidad de Nacional de Protección o su delegado, 4) Comandante

General de las Fuerzas Militares o su delegado, 5) Director de la Policía Nacional o su delegado, 6) Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado

OBSERVATORIO PARA LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Instancia creada dentro del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que monitorea de forma permanente las dinámicas de conflictividades sociales a nivel territorial, a efectos de tomar medidas coordinadas y oportunas a nivel ministerial, de forma que los asuntos no escalen a nivel nacional afectando la opinión pública.

Como aspecto positivo, cuenta con una metodología para el monitoreo de las conflictividades y capacidad de movilización institucional y del sector privado, al estar dentro de la Presidencia. Como debilidad, se identifica su naturaleza reactiva frente a las conflictividades, entendiendo que lo que se busca es desactivar incidentes que afecten la opinión pública más que desactivar las conflictividades de fondo.

OBSERVATORIO DE LA UPME

La Unidad de Planeación Minero-Energética tiene proyectada la creación de un observatorio de conflictos e impactos de la minería para el cual ya se encuentran adelantando el trabajo de agregación de la información de la entidad, en el marco del Sistema de Información Minera - SIMCO, que próximamente incluirá datos sociales y ambientales de otras entidades, esto en el marco de un gran proyecto de Arquitectura Empresarial.

2

INSTAURACIÓN DE UNA QUEJA POR PARTE DE UN INDIVIDUO O COMUNIDAD

A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, como parte de sus obligaciones y competencias, disponen de mecanismos accesibles y compatibles con derechos, para la recepción de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, sensibles a temas de empresas y derechos humanos. Dichos mecanismos, además de cumplir los criterios de eficacia establecidos en el Principio Rector 31 (PR31), se adaptan a las condiciones específicas de los territorios y de las actividades económicas que en ellos se desarrollan, y toman especial consideración de elementos como:

1. Disposición de diversos canales de atención al público adaptados a condiciones específicas;
2. Personal receptor, enfocado en el servicio al ciudadano y garantía de derechos;
3. Acciones de divulgación frente a la ciudadanía de los procesos, instancias y términos;
4. Enfoque diferencial para la atención; y
5. Garantías de confidencialidad y medidas especiales para el acceso en condiciones de inseguridad.

Las **EMPRESAS**, como parte de su debida diligencia, su compromiso de respetar los derechos humanos, y en cumplimiento del marco normativo nacional (Ley 1755 de 2015, cap. III art. 32), disponen a su vez de mecanismos apropiados para la recepción de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, sensibles a temas de empresas y derechos humanos y mecanismos de reclamaciones de nivel operacional.

Criterios de eficacia para los mecanismos de reclamación extrajudiciales, estatales y no estatales, establecidos en los PRNU:

a) Legítimo; b) Accesible; c) Predecible; d) Equitativo; e) Transparente; f) Compatible con derechos; g) Una fuente de aprendizaje continuo. Los mecanismos de nivel operacional de las empresas también deberían: Basarse en la participación y el diálogo.

B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones públicas, en cumplimiento de sus mandatos constitucionales y de la normatividad nacional, tienen el deber de garantizar el acceso a los mecanismos de atención al ciudadano en todos los niveles de gestión (nacional y territorial) a fin de que éstos puedan recurrir a las instituciones competentes en caso de que consideren que sus derechos han sido (o puedan ser) afectados por causa de una actividad empresarial. Las empresas por su parte, deben garantizar el acceso a mecanismos de reclamación a nivel operacional. De esta manera se superan las barreras relacionadas con el desconocimiento de los procedimientos e instancias competentes para atender un caso por parte de ciudadanos o comunidades afectadas, y

se proveen las condiciones necesarias para el acceso, adaptando los mecanismos según contextos territoriales específicos y necesidades puntuales derivadas de las actividades económicas involucradas.

¿Qué dicen los PRNU en relación con la instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad?

Los **Principios Rectores 28, 29 y 30** abordan las cuestiones referentes a los mecanismos de reclamación no estatales, y el **PR 31** establece los criterios de eficacia mínimos con los que debe contar un mecanismo de reclamación extrajudicial. Se destaca:

⬡ **PR 28:** los Estados deben estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas. Estos mecanismos incluyen los administrados por una empresa por sí sola o con las partes interesadas, por una asociación económica o por un grupo multilateral de partes interesadas.

⬡ **PR 29:** para que sea posible atender rápidamente y reparar directamente los daños causados, **las empresas** deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas. Además, “estos mecanismos no requieren que la denuncia o la reclamación se basen en una presunta violación de los derechos humanos para que pueda plantearse, ya que su objetivo específico es identificar cualquier preocupación legítima de los posibles afectados. Si no se identifican y tratan a tiempo estas preocupaciones, pueden derivar en conflictos y violaciones de derechos humanos más graves”.

⬡ **PR 31:** para que un **mecanismo de reclamación extrajudicial estatal o no estatal** sea eficiente, éste debe ser: a) Legítimo; b) Accesible; c) Predecible; d) Equitativo; e) Transparente; f) Compatible con derechos; g) Una fuente de aprendizaje continuo. Los mecanismos de nivel operacional también deberían: h) Basarse en la participación y el diálogo. Lo anterior, bajo la consideración de que “un mecanismo de reclamación sólo puede cumplir su función si las personas a las que debe servir lo conocen, confían en él y son capaces de utilizarlo. (...) Un mecanismo de reclamación mal diseñado o mal aplicado puede intensificar el sentimiento de agravio de las partes afectadas, al aumentar su sensación de impotencia y falta de respeto del proceso”.

¿Qué dicen las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales en relación con la instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad?

Según el **capítulo IV sobre Derechos Humanos**, las empresas deberán: Establecer mecanismos legítimos o cooperar mediante estos mecanismos para poner remedio a los impactos negativos sobre los derechos humanos cuando se descubra que han causado dichos impactos o que han contribuido a generarlos. Se reconoce que en ciertas situaciones es necesario cooperar con mecanismos judiciales o no judiciales establecidos por el Estado. En otros casos, los mecanismos existentes en la empresa, pueden ser un medio eficaz para establecer procedimientos de reparación, siempre que cumplan los criterios de eficiencia recogidos en el principio rector 31 (PRNU).

Para la implementación de las Directrices, los países adherentes se comprometen a crear **Puntos Nacionales de Contacto** como instancias que realizan labores de difusión de las directrices, y mecanismos para la atención de consultas y resolución de cuestiones que surjan en relación con su implementación.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en relación con la instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad?

En la línea de acción VII. **Debida diligencia empresarial en derechos humanos**, contempla que: El Grupo de Trabajo con la asesoría de la Comisión de Expertos, fomentará foros de diálogo para determinar las mejores fórmulas para que las empresas establezcan oficinas o mecanismos de quejas y reclamos accesibles, transparentes y eficaces.

En la línea de acción IX. **Responsabilidad Social Empresarial y respeto a los Derechos Humanos** establece que el Plan “apuesta por un sistema coherente de mecanismos judiciales y no judiciales que ofrezca soluciones satisfactorias para las partes. Esto exige una estructura adecuada que aclare las vías a través de las cuáles los ciudadanos pueden acceder a un remedio efectivo. Estas soluciones pueden ofrecerse a través de diferentes instituciones o de reforzar el diálogo social y el empoderamiento de la sociedad civil, para una participación en estos mecanismos en condiciones de igualdad con actores empresariales”.

La línea de acción XI. **Mecanismos no judiciales**, establece que se adelantará un mapeo de mecanismos que definirá las vías de acceso a cada mecanismo; los obstáculos que afrontan; la relación entre cada mecanismo; las instituciones, los individuos y comunidades afectadas; y las opciones de investigación, mediación, facilitación, negociación y arbitraje existentes. Así mismo, responsabiliza al Grupo de Trabajo de desarrollar estrategias de difusión sobre los mecanismos extrajudiciales más relevantes y pertinentes en materia de empresas y derechos humanos; y a MinCIT de establecer las estrategias pertinentes para garantizar el acceso al PNC en los conflictos que sean de su competencia.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para la instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad?

La **Política Nacional de Servicio al Ciudadano** establecida en el CONPES 3649 de 2010 y 3785 de 2013 define que el Ciudadano es el eje del quehacer de las instituciones y en este sentido, el Servicio al Ciudadano es transversal a todas las políticas públicas y a la normativa que regula los diferentes aspectos relacionados con el acceso real y efectivo a los servicios del Estado.

La **Ley 1755 de 2015**, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece disposiciones en relación con la presentación y radicación de peticiones, las peticiones entre autoridades, los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, y la organización para el trámite interno y decisión de las peticiones, entre otros aspectos.

Reglamentación nacional sobre el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas - **Ley 1755 de 2015**.

El capítulo III. Art. 32 reglamenta el Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales, estableciendo que “toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título.

Las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.

(...)Parágrafo 2°. Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.

Parágrafo 3°. Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes”.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos:** Las instituciones públicas deben contar con mecanismos adecuados para la recepción de PQRS adaptados a condiciones específicas del territorio (en términos de accesibilidad y necesidades especiales) y sensibles a los temas de derechos humanos y empresas. Éstos pueden tener múltiples formas, desde oficinas fijas, a oficinas móviles, buzones, canales de atención electrónicos, entre otros.
-  **Capacidades tecnológicas:** independientemente de su naturaleza, los mecanismos para recepción de PQRS deben contar con una plataforma tecnológica de respaldo que permita el registro y trazabilidad de todos los casos que sean presentados.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** el personal responsable de, o vinculado con la atención de los mecanismos de PQRS de instituciones públicas, debe contar con capacitación especializada en temas de servicio al ciudadano y garantía de derechos en el marco de actividades empresariales. Al recibir una PQRS el personal debe poder informar claramente al peticionario o reclamante la vía a seguir, las instituciones competentes para dar respuesta a su petición y tramitar el caso formalmente, comunicando una fecha de respuesta a la petición cuando no pueda ser resuelta de forma inmediata, según los términos de Ley.
-  **Adaptabilidad de los mecanismos de interacción:** los mecanismos de las instituciones en los que se reciben PQRS relacionadas con temas de afectación de derechos asociados a actividades empresariales, deben adaptarse a las condiciones de los territorios y de las actividades económicas, de forma que aporten efectivamente al ejercicio de derechos de los ciudadanos; para esto, deben tomar en consideración barreras de distancia, conocimiento, horarios, enfoque diferencial, entre otros asuntos que pueden impedir el acceso efectivo de los ciudadanos o comunidades a los mecanismos.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Articulación y actuación institucional:** las instituciones públicas deben encontrar vías para inter-comunicar tempranamente y predefinir mecanismos locales de articulación de forma eficiente de los mecanismos de recepción de PQRS, de forma que no se traslade al

ciudadano o comunidad la tarea de descubrir la institución o instancia competente para que su caso sea atendido.

- ❖ **Enfoque sistemático:** la recepción de PQRS por parte de instituciones debe realizarse de una forma predecible y transparente, que garantice la trazabilidad de los casos hasta la solución de fondo de los mismos.
- ❖ **Seguimiento y control:** las instituciones deben realizar periódicamente evaluaciones de eficacia y eficiencia de los mecanismos dispuestos para la recepción de PQRS por parte de ciudadanos o comunidades, y cuando sea posible, implementar encuestas de satisfacción y de percepción de los usuarios que permitan implementar mejoras de forma que se garantice la accesibilidad de los mecanismos.



PARA LAS EMPRESAS

- ❖ **Capacidades en términos de recursos:** las empresas cumpliendo con su obligación de respetar y la obligación compartida de remediar, deben proveer todos los medios para que los individuos y comunidades puedan interponer una PQRS cuando consideren que sus derechos han sido o pueden ser afectados por su actividad empresarial. Para ello deben contar con mecanismos de reclamación a nivel operacional, cumpliendo los criterios de eficacia del PR 31.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ❖ **Desarrollo de campañas de información en el área de influencia directa e indirecta de las actividades empresariales, a cerca de los mecanismos e instancias competentes para la instauración de una PQRS por parte de un ciudadano o comunidad.** La Defensoría del Pueblo en conjunto con otras instituciones públicas sectoriales y transversales podría desarrollar campañas específicas en áreas de influencia de proyectos empresariales con altos riesgos de afectación de derechos con alto impacto social (por ejemplo en los sectores de minería, agroindustria e infraestructura vial, priorizados por el PNA) a cerca de los mecanismos e instancias a las que puede acudir un ciudadano o comunidad para interponer una PQRS relacionada con la afectación o posible afectación de sus derechos.
- ❖ **Desarrollo de un mapa interactivo de la oferta actual, pública y empresarial, para el acceso a remedio con geo-referenciación e información de las instancias a las cuales puede acudir un ciudadano o comunidad.** Haciendo uso de las TICs y con el fin de suplir el vacío de información y/o la dispersión de la misma, el desarrollo de un mapa interactivo que incluya los datos de contacto de las entidades a las que un ciudadano puede acudir, sus competencias y pasos generales a seguir para acceder a la entidad, puede ser una herramienta útil que facilite el acceso a remedio mediante la provisión de información agregada, actualizada y clara.



MEDIANO PLAZO

- ❖ **Creación de una Ventanilla única (virtual y física) para reclamaciones relacionadas con actividades empresariales y derechos humanos.** En el marco de los esfuerzos adelantados dentro del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, que contempla la creación de ventanillas únicas, el desarrollo de una ventanilla de tales características con participación del sector privado puede ser una alternativa efectiva para garantizar el acceso a remedio.
- ❖ **Inclusión de un programa especial de empresas y derechos humanos dentro del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano.** En el marco del PNSC se podrían desarrollar protocolos y herramientas específicas sobre el tema de empresas y derechos humanos como un programa especial, para que los funcionarios públicos en la primera línea de atención puedan brindar información completa y garantizar el acceso a remedio.
- ❖ **Registro de reclamaciones relacionadas con empresas y derechos humanos en el SUIT.** Teniendo en cuenta que el SUIT ha sido concebido para ser la fuente única y válida de la información de los trámites que todas las instituciones del Estado ofrecen a la ciudadanía, la incorporación de los temas de reclamaciones frente a empresas como un trámite dentro del SUIT podría ser de utilidad, dado que implicaría un esfuerzo por sistematizar los pasos que un ciudadano debe seguir y las instancias correspondientes para poder acceder a remedio en caso de una afectación de derechos.
- ❖ **Desarrollo de mecanismos para la interoperabilidad entre los sistemas de reclamación de las empresas y de las instituciones públicas.** Considerando que tanto empresas como instituciones públicas cuentan con mecanismos de atención al ciudadano sistematizados, la interoperabilidad de algunas funcionalidades de estos mecanismos puede ser una fuente de información relevante que garantice una atención más oportuna al ciudadano y una forma de actuar más coordinada entre el sector público y privado.
- ❖ **Organización de ferias público-privadas o instalación de oficinas móviles público-privadas para la recepción de PQRS.** Resaltando las buenas prácticas de sectores como el de infraestructura vial, en el que se cuentan con oficinas móviles que atienden de forma eficiente a los ciudadanos en el área de influencia directa del proyecto y retomando la estrategia de ferias de atención al ciudadano implementada dentro del marco del PNSC, la organización de ferias público-privadas y/o disposición de oficinas móviles público-privadas, es una alternativa para brindar acceso oportuno y con información completa a los ciudadanos, facilitando la instauración de PQRS.



RECURSOS DISPONIBLES

PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO - DNP

Las competencias del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano – PNSC – actualmente se encuentran soportadas en el Decreto 2623 de 2009 “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano” (SNSC), como instancia coordinadora para la Administración Pública del Orden Nacional de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano.

El Programa hace parte de la Subdirección Territorial y de inversión Pública del DNP que asesora y acompaña a las entidades brindando herramientas técnicas y metodológicas para mejorar la calidad en su gestión en la prestación de los servicios del Estado.

Ejes de intervención:

- ⊙ Coordinación interinstitucional.
- ⊙ Diseño e implementación de Herramientas.
- ⊙ Despliegue institucional y territorial: incluye la creación centros integrados de servicios y ferias nacionales de servicio al ciudadano.

Contribuye al logro de los objetivos contemplados dentro de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano definida por el **CONPES 3785 de 2013 y 3649 de 2010**.

El PNSC hace parte del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano creado mediante Decreto 2623 de 2009 y es coordinado por la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano, integrada por MinTIC, DNP, DAFF, DANE, y ESAP.

HERRAMIENTA OBSERVATORIO JURÍDICO

Con el fin de facilitar la consulta de las entidades y los ciudadanos el PNSC analizó aquellas obligaciones legales de carácter transversal contenidas en diferentes instrumentos jurídicos y los agrupó por temáticas: I) Cualificación de servidores públicos, II) Accesibilidad, III) Reportes, IV) Protección de datos personales, V) Información pública, VI) Lineamientos generales para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, incorporando los artículos que soportan las acciones concretas a realizar por parte de las entidades.

Posteriormente en aras de facilitar el ejercicio de verificación del cumplimiento normativo, se transformó el texto legal en una batería de preguntas con respuesta SI o NO.

El análisis normativo, las preguntas, los extractos jurisprudenciales, los conceptos, circulares y demás lineamientos jurídicos, conforman el Observatorio Jurídico.

ESTRATEGIA GOBIERNO EN LÍNEA - MINTIC

Es la estrategia de gobierno electrónico (e-government) en Colombia, que busca construir un Estado más eficiente, más transparente y más participativo gracias a las TIC. A través de esta estrategia el Gobierno busca:

- ⦿ Prestar los mejores servicios en línea al ciudadano
- ⦿ Lograr la excelencia en la gestión
- ⦿ Empoderar y generar confianza en los ciudadanos
- ⦿ Impulsar y facilitar las acciones requeridas para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, facilitando el goce efectivo de derechos a través del uso de TIC.

Esta estrategia contiene 4 ejes temáticos:

- ⦿ TIC para el Gobierno Abierto: Busca construir un Estado más transparente y colaborativo, donde los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones gracias a las TIC.
- ⦿ TIC para servicios: Busca crear los mejores trámites y servicios en línea para responder a las necesidades más apremiantes de los ciudadanos.
- ⦿ TIC para la gestión: Busca darle un uso estratégico a la tecnología para hacer más eficaz la gestión administrativa.
- ⦿ Seguridad y privacidad de la información: Busca guardar los datos de los ciudadanos como un tesoro, garantizando la seguridad de la información.

SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT) - DAFP

Es un instrumento de apoyo para la implementación de la Política de Racionalización de Trámites que administra el Departamento Administrativo de la Función Pública en virtud de la Ley 962 del 2005 y del Decreto 019 de 2012; sistema que tiene como propósito, ser la fuente única y válida de la información de los trámites que todas las instituciones del Estado ofrecen a la ciudadanía. SUIT es el repositorio de los trámites y procedimientos administrativos con cara al usuario que ofrecen las instituciones de orden nacional y territorial.

PUNTO NACIONAL DE CONTACTO DE LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LA OECD PARA EMPRESAS MULTINACIONALES

De acuerdo con las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, los países adherentes deben establecer Puntos Nacionales de Contacto - PNC para favorecer la eficacia de las Directrices realizando actividades de promoción, atendiendo consultas y contribuyendo a la resolución de las cuestiones que surjan en relación con la implementación de las Directrices en instancias específicas. Los países adherentes se comprometen a disponer de recursos humanos y económicos para sus Puntos Nacionales de Contacto con el fin de que estos puedan cumplir sus responsabilidades de manera eficaz, teniendo en cuenta las prioridades y prácticas presupuestarias internas.

En Colombia, el PNC fue establecido mediante el Decreto 1400 de 2012 dentro del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Cualquier persona natural o jurídica que se sienta afectada directa o indirectamente, podrá presentar un caso específico por escrito ante el Punto Nacional de Contacto por el posible incumplimiento de las Directrices por parte de una empresa multinacional. Para ello debe seguir el procedimiento establecido en el Decreto. Tras la presentación de un caso, se inicia un período de evaluación de 3 meses, seguido de un periodo de mediación de 6 meses si ha lugar y un periodo de 3 meses posterior de evaluación.

3

REGISTRO Y SISTEMATIZACIÓN

NOTA PARA EL LECTOR: *Esta ficha debe leerse en conjunto con las dos siguientes, toda vez que el registro y sistematización, la clasificación y el direccionamiento, hacen parte de un mismo proceso relacionado con la forma en la que las instituciones y empresas tramitan internamente los casos conocidos o presentados por los ciudadanos. En aras de hacer recomendaciones específicas en este documento hemos planteado la división en tres pasos.*



A.

**¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?**

Las **INSTITUCIONES**, como parte de sus obligaciones y competencias, garantizan que una vez se haya recibido un caso relacionado con la potencial o real afectación de derechos por un actividad empresarial (por conocimiento de oficio o instauración de una PQRS), éste es registrado y sistematizado apropiadamente, de forma que se asegure trazabilidad al interior de la entidad y para el ciudadano o comunidad, y se genera información relevante para la atención de la entidad correspondiente, por tipo de caso y recurrencia.

Las **EMPRESAS**, como parte de su debida diligencia y su compromiso de respetar los derechos humanos, se aseguran de contar con los mecanismos, procesos y procedimientos que permitan registrar y sistematizar todos los casos recibidos o conocidos directamente, relacionados con los impactos en derechos asociados a su actividad empresarial.



B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones públicas deben contar con procesos y procedimientos adecuados para el registro y sistematización de todos los casos que se identifiquen por conocimiento de oficio o instauración de una PQRS, identificando mediante codificación el tipo de caso y recurrencia de forma que se generen ‘alertas tempranas’. Las empresas, en el marco de sus responsabilidades y compromisos de actuar con la debida diligencia, pueden a su vez contar con dichos procesos y procedimientos en el marco de los mecanismos definidos para la atención a grupos de interés. De esta manera se superan las barreras relacionadas con la incapacidad de generar conocimiento acumulado frente a casos recurrentes y se generan condiciones favorables para la atención oportuna, preventiva y coordinada. Así, se sientan las bases para la eficiencia del sistema, basada en la posibilidad de registrar, clasificar y direccionar los casos recibidos o conocidos.

¿Qué dicen los PRNU en relación con el registro y sistematización?

Los Principios Rectores (29 y 31) hacen alusión a las características con las que deben cumplir los mecanismos de reclamación. Entre éstas se destaca la mención de que las denuncias o reclamaciones no necesariamente deben basarse en una presunta violación de los derechos humanos para que pueda plantearse frente a una empresa, puesto que los mecanismos deben identificar “cualquier preocupación legítima de los posibles afectados”, ya que si no se identifican y tratan a tiempo estas preocupaciones, pueden derivar en conflictos y violaciones de derechos humanos más graves”. Así mismo plantean que los mecanismos de reclamación deben ser a) Legítimos; b) Accesibles; c) Predecibles; d) Equitativos; e) Transparentes; f) Compatibles con derechos; g) Una fuente de aprendizaje continuo. Es de destacar que para que los mecanismos estatales y no estatales puedan cumplir con las anteriores características, contar con procesos y procedimientos adecuados para la sistematización y registro de los casos recibidos o identificados es un requisito sine quanon.

¿Qué dicen las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales en relación con el registro y sistematización?

Según el capítulo IV sobre Derechos Humanos, los mecanismos de reclamación existentes en las empresas pueden ser un medio eficaz para establecer procedimientos de reparación, siempre que cumplan los criterios de eficiencia recogidos en el principio rector 31 (PRNU), por lo cual aplica el mismo comentario planteado frente a los principios rectores.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en relación con el registro y sistematización?

De acuerdo a lo contemplado en la **línea de acción VII. Debida diligencia empresarial en derechos humanos**, el Grupo de Trabajo con la asesoría de la Comisión de Expertos, fomentará foros de diálogo para determinar las mejores fórmulas para que las empresas establezcan oficinas o mecanismos de quejas y reclamos accesibles, transparentes y eficaces. En este sentido, el registro y sistematización de todos los casos es fundamental para que los mecanismos cumplan con los criterios de transparencia y eficacia mencionados.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para la instauración de una queja por parte de un individuo o comunidad?

De acuerdo con la normatividad nacional la Ley 1755 de 2015 establece en el Art. 22 - Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones: Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo. Cuando más de diez (10) personas formulen peticiones análogas, de información, de interés general o de consulta, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

De otro lado, los Principios y puntos clave esbozados en la publicación “Mecanismos de reclamación compatibles con derechos”, dirigida a las empresas y elaborada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, plantean que los mecanismos deben ser predecibles en términos de procesos, lo cual incluye tratar con seriedad cada una de las reclamaciones. Así mismo deben ser una fuente de aprendizaje continuo, para lo que se requiere la definición y monitoreo de indicadores de resultados. Todo lo anterior es posible sólo si se cuenta con procedimientos apropiados para el registro y sistematización de cada uno de los casos conocidos o recibidos por la empresa.

De acuerdo con estándares planteados en la Guía para el Diseño e Implementación de Mecanismos de Reclamación para proyectos de desarrollo de la Corporación Financiera Internacional, un mecanismo de reclamación debe contemplar un componente de recepción y registro de las reclamaciones transparente, que permita a las comunidades registrar sus reclamaciones y confirmar su recibido. Cuando se reciba una reclamación ésta debe ser consignada en un registro de reclamaciones o en un sistema de información.

Los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos proponen especialmente que las empresas deben registrar y reportar ante las autoridades gubernamentales correspondientes, cualquier reclamación creíble sobre abusos en derechos humanos cometidos por fuerzas de seguridad en sus áreas de operación.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- 
Capacidades en términos de recursos, conocimiento especializado y capacitaciones: Las instituciones públicas deben asegurarse de que el personal vinculado con la atención en la recepción de PQRS y/o casos conocidos de oficio, cuente con el conocimiento y sensibilización respecto a derechos humanos y empresas para registrar y sistematizar adecuadamente todos los casos recibidos por los diferentes canales con los que cuenta la entidad.
- 
Capacidades tecnológicas: Las instituciones públicas deben contar con sistemas tecnológicos que permitan el registro y sistematización de todos los casos recibidos, garantizando su trazabilidad y la gestión oportuna. Dichos sistemas deben permitir la generación de un código único para cada caso, que idealmente esté alineado con sistemas de otras entidades con las que deba haber interoperabilidad, de forma que si un caso es trasladado no se pierda su trazabilidad. Así mismo deben contar con un mecanismo que permita la generación de alertas automáticas por tipo de caso y recurrencia.
- 
Adaptabilidad de los mecanismos de interacción: las instituciones pueden contar con diferentes canales para la recepción de PQRS o identificación de casos, algunos electrónicos y otros no. Independientemente del canal de recepción, se debe contar con un protocolo para que todos los casos sean debidamente registrados y sistematizados.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

- 
Articulación y actuación institucional: las instituciones públicas deben encontrar vías para compartir información sobre los casos que sean registrados en sus sistemas, cuando sea de su competencia.
- 
Enfoque de empresas y derechos humanos: las instituciones, al momento del registro y sistematización de los casos recibidos o identificados, deben tener en cuenta las responsabilidades y obligaciones de las empresas y estados según el marco de empresas y derechos humanos, de forma que se garantice el derecho de los ciudadanos y comunidades a presentar su caso y contar con una respuesta. Ningún caso podrá dejar de ser registrado aduciendo la no competencia de la institución frente al mismo.

- 
Enfoque sistemático: las instituciones públicas deben contar con procesos y procedimientos internos que definan cómo debe realizarse el registro y sistematización de casos relacionados con empresas y derechos humanos recibidos en sus sistemas de PQRS.
- 
Seguimiento y control: Las instituciones deben evaluar periódicamente mediante auditorías internas o externas, los procesos y procedimientos de registro y sistematización de casos recibidos por los sistemas de PQRS o identificados por oficio.



PARA LAS EMPRESAS

- 
Requerimientos administrativos y de procedimiento: las empresas cumpliendo con su obligación de respetar y la obligación compartida de remediar, deben garantizar que todas las PQRS recibidas o identificadas por sus funcionarios sean efectivamente registradas y sistematizadas en la herramienta que defina para ello.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- 
Desarrollo de un sistema de alertas público-privadas frente al tipo y recurrencia de casos registrados ante las instituciones y empresas. La generación de alertas a cerca del tipo de casos registrados y de su recurrencia podría facilitar un accionar oportuno y coordinado, cuando haya lugar, de forma que se evite el escalamiento de circunstancias en las que se presenta una posible afectación de derechos.
- 
Adopción o actualización de procesos y procedimientos dentro del sistema de calidad de las instituciones públicas y empresas en relación con el registro y sistematización de casos relacionados con empresas y derechos humanos. La mención específica sobre cómo registrar y sistematizar casos relacionados con empresas y derechos humanos dentro de dichos instrumentos de gestión podría reducir el grado de discrecionalidad de los funcionarios sobre si registrar o no un determinado caso.



MEDIANO PLAZO

- 
Desarrollo de un sistema de codificación compartido entre instituciones públicas que permita la trazabilidad inter-institucional. La definición de un código de radicación para cada caso que sea compartido por diferentes instituciones podría facilitar la trazabilidad de los casos cuando se requiera de la actuación de diferentes instancias, garantizando el derecho del ciudadano o comunidad, de contar con información completa acerca de cuándo, cómo y por quién será atendida su reclamación.



RECURSOS DISPONIBLES

LINEAMIENTOS GENERALES PARA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SOLICITUDES Y DENUNCIAS (PQRSD)- PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO - DNP

Con el fin de facilitar la consulta de las entidades y los ciudadanos el PNSC analizó aquellas obligaciones legales de carácter transversal contenidas en diferentes instrumentos jurídicos. Dentro de la temática VI) Lineamientos generales para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, plantea que el análisis de las exigencias en materia de PQRSD resulta ser un ejercicio riguroso, en la medida en que existen varios instrumentos jurídicos mediante los cuales se regulan diferentes aspectos relacionados con las acciones que deben atender las instituciones; los cuales abarcan procesos y procedimientos internos hasta la prestación efectiva de los servicios a cargo del Estado. Por ello, las exigencias legales deben atenderse dentro de un orden sistémico que genere valor a las políticas de las entidades públicas y por ende contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de facilitar el ejercicio de verificación del cumplimiento normativo, se cuenta con un cuestionario que en relación con la sistematización y registro de PQRSD incluye preguntas de chequeo como:

- ☉ ¿La entidad cuenta con un reglamento donde se indique el trámite interno para dar respuesta a las peticiones y el trámite de las quejas? En caso afirmativo, ¿este reglamento está publicado?
- ☉ ¿La entidad cuenta con un registro de presentación de las peticiones, escritos, recursos y demás solicitudes presentadas por los ciudadanos? En caso afirmativo, este registro está publicado?
- ☉ ¿La entidad cuenta con documentos y formularios estandarizados?

4

CLASIFICACIÓN

A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, como parte de sus obligaciones y competencias, incorporan procedimientos y realizan los ajustes necesarios en sus sistemas de PQRS de forma que es posible realizar una verificación inicial en relación con la información consignada frente a los casos recibidos o identificados por oficio, y clasificarlos bajo la categoría de “casos de empresas y derechos humanos” (ver criterios abajo).

Las **EMPRESAS**, como parte de su debida diligencia y su compromiso de respetar los derechos humanos, se aseguran de contar con procesos y procedimientos que permitan la clasificación y trazabilidad de los casos registrados en relación con DDHH y en consecuencia, faciliten su acción oportuna.



CRITERIOS (NO TAXATIVOS) PARA CLASIFICAR CASOS DE RELEVANCIA EN “EMPRESAS Y DDHH”

- 🚩 **Quando se presente una afectación a los derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como:** derecho a la autodeterminación, derecho a la vida, derecho a la libertad y la seguridad de la persona, derecho a la libre movilidad, derecho a la privacidad, derecho a la libertad de opinión y expresión, derecho a la asociación, derecho a participar de la vida pública, entre otros.
- 🚩 **Quando se presente una afectación a los derechos consignados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales como:** derecho al trabajo, derecho a condiciones justas y favorables de trabajo, derechos sindicales y a la huelga, derecho a la seguridad social, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, derecho a la educación, derechos culturales, entre otros.
- 🚩 **Quando se presente una afectación a los derechos protegidos por la Constitución Política Colombiana y la jurisprudencia.**



POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones públicas y las empresas, en tanto receptoras de reclamaciones por parte de ciudadanos o comunidades dentro del marco de sus competencias, deben contar con procedimientos adecuados y mecanismos predecibles de forma que los casos registrados y sistematizados que estén relacionados con una posible afectación de derechos como resultado de una actividad empresarial, sean sujetos de una verificación inicial con respecto a la información consignada y clasificados como casos de “empresas y derechos humanos” cuando haya lugar, activando una ruta de atención específica, que en determinadas circunstancias puede ser de atención prioritaria. De esta manera se superan las barreras relacionadas con la ausencia de protocolos, lineamientos o consideraciones de actuación que tengan un enfoque en actividad empresarial y protección de derechos humanos, como base para el desarrollo de estrategias de remediación de parte de las instituciones

¿Qué dicen los PRNU en relación con la clasificación?

Los Principios Rectores (29 y 31) hacen alusión a las características con las que deben cumplir los mecanismos de reclamación. Entre éstas se destaca la mención de que las denuncias o reclamaciones no necesariamente deben basarse en una presunta violación de los derechos humanos para que pueda plantearse frente a una empresa, puesto que los mecanismos deben identificar “cualquier preocupación legítima de los posibles afectados”, ya que si no se identifican y tratan a tiempo estas preocupaciones, pueden derivar en conflictos y violaciones de derechos humanos más graves”. En este sentido, la identificación y clasificación de un caso relacionado con empresas y derechos humanos requiere que quien realice la verificación inicial tenga la capacidad de identificar las implicaciones en derechos de una reclamación aún cuando ésta no lo mencione explícitamente.

El PR 24 se refiere a los casos que requieren atención prioritaria: cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

A efectos de la clasificación, es importante considerar que en el contexto de los PR por agravio se entiende “la percepción de una injusticia que afecte a los derechos reivindicados por una persona o grupo de personas sobre la base de una ley, un contrato, promesas explícitas o implícitas, prácticas tradicionales o nociones generales de justicia de las comunidades agraviadas”.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en relación con la clasificación?

En la línea de trabajo X. Mecanismos Judiciales y Administrativos, el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos del PNA se propone en el primer año del plan, realizar un mapa de los mecanismos judiciales y no judiciales de remediación sobre empresas y derechos humanos existentes en el país, el cual debe identificar qué mecanismo da respuesta a cada tipo de conflicto e incluirá un diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de los mecanismos judiciales y no judiciales de acceso a remedio.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para la clasificación de una queja por parte de un individuo o comunidad?

Con respecto a la verificación inicial, normatividad nacional - (Ley 1755 de 2015) plantea que la autoridad tiene la obligación de examinar integralmente las peticiones, y en ningún caso estimarlas incompletas por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverlas o que se encuentren dentro de sus archivos. Así mismo establece que en ningún caso podrá ser rechazada la petición por motivos de fundamentación inadecuada o incompleta (Art. 16). Frente a las peticiones incompletas, define que cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición (Art. 17). Esta Ley también hace referencia a las peticiones que pueden ser clasificadas como irrespetuosas, oscuras (cuando no se comprende la finalidad) o reiterativas (peticiones ya resueltas) (Art. 19).

Con respecto a la atención prioritaria (Art. 20), la normatividad plantea que se debe dar prioridad a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

De otro lado, los Principios y puntos clave esbozados en la publicación “Mecanismos de reclamación compatibles con derechos”, dirigida a las empresas y elaborada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, plantean que los mecanismos deben ser predecibles en términos de procesos, para lo cual incluye tratar con seriedad cada una de las reclamaciones. Así mismo deben ser una fuente de aprendizaje continuo, para lo que se requiere la definición y monitoreo de indicadores de resultados. Todo lo anterior es posible sólo si se cuenta con procedimientos apropiados para la identificación y clasificación de los casos conocidos o recibidos por la empresa.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- 📦 **Capacidades en términos de recursos, conocimiento especializado y capacitaciones:** Las instituciones públicas deben asegurarse de que el personal responsable o vinculado a la recepción de PQRS y/o casos conocidos de oficio, cuente con el conocimiento y sensibilización

en los temas de derechos humanos y empresas, para clasificar adecuadamente todos los casos relacionados con potenciales o reales afectaciones a derechos asociados a una actividad empresarial, que sean recibidos por los diferentes canales con los que cuente la entidad, inclusive cuando la petición no mencione de forma explícita la afectación en derechos. Así mismo, deben trabajar en la elaboración de guías que permitan a los funcionarios receptores, valorar el nivel de afectación o vulneración de derechos y definir la correspondiente ruta de atención.

-  **Capacidades tecnológicas:** Las instituciones públicas deben contar con (o adaptar) sistemas tecnológicos que permitan la clasificación de los casos recibidos que estén relacionados con asuntos de empresas y derechos humanos, garantizando la activación de una ruta de atención específica y en determinados casos su priorización.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las instituciones públicas deben definir el procedimiento a seguir para realizar una verificación inicial de los casos recibidos, que tenga en cuenta entre los criterios a verificar el tipo de información que sustenta el caso, la información de contacto del individuo o comunidad, y la relación de los hechos presentados con posibles afectaciones a derechos humanos ocasionadas por una actividad empresarial.
-  **Articulación y actuación institucional:** las instituciones públicas deben trabajar articuladamente para la definición de protocolos y procedimientos interinstitucionales que permitan la clasificación de un caso como de empresas y derechos humanos y la consecuente vía de actuación. Así mismo deben definir conjuntamente las características con las que debe cumplir un caso para ser clasificado como prioritario.
-  **Enfoque sistemático:** las instituciones públicas deben contar con procesos, procedimientos y protocolos internos predecibles y transparentes, que definan los criterios a considerar para clasificar un caso como de empresas y derechos humanos.
-  **Seguimiento y control:** las instituciones deben evaluar periódicamente mediante auditorías internas o externas, la forma como se siguen los procedimientos y protocolos internos para la clasificación de los casos de empresas y derechos humanos, así como llevar indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los casos recibidos y clasificados.



PARA LAS EMPRESAS

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las empresas cumpliendo con su obligación de respetar y la obligación compartida de remediar, y como parte de su accionar con debida diligencia deben garantizar que al recibir una PQRS o identificar un caso por parte de sus funcionarios, se clasifiquen apropiadamente las que tengan que ver con potenciales o reales afectaciones de derechos que puedan por tanto, ser objeto de remedio, activando una ruta de atención específica. Así mismo, deben abrir canales de interacción con entidades como la Defensoría del Pueblo cuando se presente una circunstancia de posible afectación a derechos.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ❖ **Definición de lineamientos sobre lo que constituye una petición ‘con información completa’ para los casos de empresas y derechos humanos.** Las instituciones públicas pueden desarrollar lineamientos específicos para que un caso pueda ser identificado y atendido como un caso de empresas y derechos humanos, lo cual debe cumplir con unas características básicas: como hacer mención explícita o implícita a una actividad empresarial que cause impacto directo o indirecto en derechos humanos, y la información básica de contacto de quien interpone la reclamación con el fin de que cuando haya lugar, el proceso de remedio no judicial pueda efectuarse de forma participativa.
- ❖ **Desarrollar una tipología de casos (PQRS o conflictos) para la clasificación y definición de ruta de atención (ordinaria o prioritaria).** Las instituciones públicas pueden desarrollar una tipología que permita clasificar los casos registrados y definir la ruta de atención, lo cual puede ser un instrumento de apoyo a la gestión para garantizar una atención oportuna y efectiva de los casos por parte de instituciones públicas y empresas.
- ❖ **Adopción o actualización de procesos y procedimientos dentro del sistema de calidad de las instituciones públicas y empresas en relación con la clasificación de casos relacionados con empresas y derechos humanos.** En las instituciones públicas y empresas, la mención específica dentro de los instrumentos de gestión sobre cómo realizar la verificación inicial de casos relacionados con empresas y derechos humanos y su clasificación según una tipología, podría impactar positivamente en una gestión oportuna de casos que requieran atención prioritaria y en la definición de la ruta de atención para cada tipo de caso.



MEDIANO PLAZO

- ❖ **Desarrollo de un sistema de clasificación compartido entre instituciones públicas que permita el intercambio de información acerca de los casos de reclamaciones registrados por las diferentes instancias (públicas o privadas).** Una clasificación uniforme y sistematizada por parte de instituciones públicas y empresas, podría facilitar la trazabilidad de los casos cuando se requiera de la actuación de diferentes instancias, garantizando el derecho del ciudadano o comunidad, de contar con información completa acerca del tratamiento que se le dará a su caso.
- ❖ **Desarrollo de un sistema de alertas público-privadas frente al tipo y recurrencia de casos registrados ante las instituciones y empresas.** La generación de alertas a cerca del tipo de casos registrados y de su recurrencia podría facilitar un accionar oportuno y coordinado, cuando haya lugar, de forma que se evite el escalamiento de circunstancias en las que se presenta posible afectación de derechos.



RECURSOS DISPONIBLES

LINEAMIENTOS GENERALES PARA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SOLICITUDES Y DENUNCIAS (PQRSD)- PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO - DNP

Con el fin de facilitar la consulta de las entidades y los ciudadanos el PNSC analizó aquellas obligaciones legales de carácter transversal contenidas en diferentes instrumentos jurídicos. Dentro de la temática VI) Lineamientos generales para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, plantea que el análisis de las exigencias en materia de PQRSD resulta ser un ejercicio riguroso, en la medida en que existen varios instrumentos jurídicos mediante los cuales se regulan diferentes aspectos relacionados con las acciones que deben atender las instituciones; los cuales abarcan procesos y procedimientos internos hasta la prestación efectiva de los servicios a cargo del Estado. Por ello, las exigencias legales deben atenderse dentro de un orden sistémico que genere valor a las políticas de las entidades públicas y por ende contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de facilitar el ejercicio de verificación del cumplimiento normativo, se cuenta con un cuestionario que en relación con la clasificación de PQRSD incluye preguntas de chequeo como:

- ⊙ ¿La entidad da prioridad a las peticiones que solicitan el reconocimiento de un derecho fundamental, petición de periodistas, las relacionadas con la salud o seguridad personal y aquellas presentadas por los niños, niñas y adolescentes?
- ⊙ ¿La entidad cuenta con mecanismos de atención especial y preferente para infantes, personas en situación de discapacidad, embarazadas, niños, niñas, adolescentes, adulto mayor y veterano de la fuerza pública y en general de personas en estado de indefensión y o de debilidad manifiesta ?

TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS EN ESCENARIOS MINEROS: BASES PARA UNA POLÍTICA DE REMEDIO EN EL SECTOR MINERO – CREER

Documento que hace parte de la Evaluación Integral Sectorial de Impactos en Derechos Humanos del sector minero en Colombia (EISI)¹. El EISI es una aproximación propositiva, con enfoque de derechos humanos, a los mecanismos que pueden hacer sostenible el desarrollo de la actividad minera de oro, carbón y materiales de construcción en Colombia. La evaluación de los impactos en derechos humanos permitió a CREER la identificación y comprensión de conflictos típicos de escenarios mineros, así como el estado de la oferta institucional en estos escenarios para atender y resolver las conflictividades generadas por el desarrollo de las actividades mineras.

GUÍA DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE IMPACTOS EN LOS DERECHOS HUMANOS – FORO INTERNACIONAL DE LÍDERES EMPRESARIALES, CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL Y OFICINA DEL PACTO MUNDIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Guía desarrollada para empresas comprometidas con la evaluación y gestión de los riesgos e impactos en los derechos humanos de sus actividades comerciales, ofrece asesoramiento sobre cómo:

- © Identificar los riesgos posibles y/o existentes para los derechos humanos
- © Evaluar los impactos potenciales y/o existentes en los derechos humanos
- © Integrar los resultados de la evaluación en el sistema de gestión de la empresa.

Contiene orientaciones específicas sobre cómo mitigar los impactos, identificando aquellos que se deben evitar, reducir, restaurar o compensar. Este aspecto puede ser de especial utilidad a la hora de considerar el desarrollo de una tipología o procedimientos que permitan clasificar los casos de posibles afectaciones de derechos ocasionados por actividades empresariales.

5

DIRECCIONAMIENTO

A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, como parte de sus obligaciones y competencias, cuentan con procesos, procedimientos y protocolos claros para direccionar un caso de empresas y derechos humanos al interior o exterior de la entidad, tomando las medidas necesarias para garantizar la atención oportuna cuando dichos casos se clasifiquen para atención prioritaria o urgente y la puesta en conocimiento de autoridades de control cuando sea pertinente.

Las **EMPRESAS**, como parte de su debida diligencia y su compromiso de respetar los derechos humanos, se aseguran de contar con procesos y procedimientos que permitan la asignación oportuna al área o áreas correspondientes dentro de la organización, o hacia el exterior de la misma, para la gestión efectiva de los casos recibidos o conocidos por la empresa.

B.

POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones públicas, en tanto receptoras de reclamaciones relacionadas con la afectación a derechos de ciudadanos o comunidades, dentro del marco de sus competencias, deben contar con procedimientos adecuados y mecanismos sistematizados de forma que los casos clasificados como de empresas y derechos humanos, sean direccionados adecuadamente dentro de la entidad o hacia la entidad competente cuando haya lugar, siguiendo los parámetros de una ruta de atención específica, que en determinadas circunstancias puede ser de atención prioritaria o urgente. De esta manera se superan las barreras relacionadas con la articulación intra e interinstitucional para atender un caso, el involucramiento oportuno de autoridades de control y la trazabilidad de los casos que son redireccionados entre entidades.

¿Qué dicen los PRNU en relación con el direccionamiento?

El Principio Rector 31 hace alusión a las características con las que deben cumplir los mecanismos de reclamación para ser eficaces. Entre éstas se destaca la característica de predictibilidad, que consiste en disponer de un “procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación”.

El PR 24 se refiere a los casos que requieren atención prioritaria: cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y

potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos en relación con el direccionamiento?

En la línea de trabajo X. Mecanismos Judiciales y Administrativos, el Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos del PNA se propone en el primer año del plan, realizar un mapa de los mecanismos judiciales y no judiciales de remediación sobre empresas y derechos humanos existentes en el país, el cual debe identificar qué mecanismo da respuesta a cada tipo de conflicto e incluirá un diagnóstico sobre la eficacia y eficiencia de los mecanismos judiciales y no judiciales de acceso a remedio.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para direccionar una queja por parte de un individuo o comunidad?

Con respecto al direccionamiento, la normatividad nacional - (Ley 1755 de 2015) plantea disposiciones acerca de los procedimientos a seguir cuando se determine la no competencia de un funcionario para atender las peticiones, así como los procedimientos para atender peticiones entre autoridades: Frente al primer asunto, el Art. 21 estipula que “si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente”.

Con respecto al segundo elemento, el Art. 30 define que “cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14”.

Con respecto a la atención prioritaria (Art. 20), la normatividad plantea que se debe dar prioridad a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

De otro lado, los Principios y puntos clave esbozados en la publicación “Mecanismos de reclamación compatibles con derechos”, dirigida a las empresas y elaborada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, plantean que los mecanismos deben ser predecibles en términos de procesos, lo cual incluye tratar con seriedad cada una de las reclamaciones. Así mismo deben ser una fuente de aprendizaje continuo, para lo que se requiere la definición y monitoreo de indicadores de resultados. Todo lo anterior es posible sólo si se cuenta con procedimientos apropiados para el direccionamiento adecuado de los casos conocidos o recibidos por la empresa, al interior de la misma o hacia otras entidades competentes.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos, conocimiento especializado y capacitaciones:** Las instituciones públicas deben asegurarse de que el personal de la primera línea de atención en la recepción de PQRS y/o casos conocidos de oficio, cuente con el conocimiento y sensibilización en los temas de derechos humanos y empresas, así como el conocimiento de la competencia de las diferentes áreas al interior de su entidad y de otras entidades, para enrutar adecuadamente todos los casos clasificados como casos de empresas y derechos humanos, según el paso anterior.
-  **Capacidades tecnológicas:** Las instituciones públicas deben contar con (o adaptar) sistemas tecnológicos que permitan la asignación oportuna de los casos clasificados como de empresas y derechos humanos, a una o varias áreas dentro de la entidad así como a otras entidades, garantizando la activación de una ruta de atención específica y en determinados casos su priorización.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las instituciones públicas deben definir el procedimiento a seguir para determinar qué área(s) dentro de la entidad es la responsable de atender los casos clasificados como de empresas y derechos humanos, así como el procedimiento a seguir para poner un caso en conocimiento de otra entidad o de una autoridad de control cuando haya lugar.
-  **Articulación y actuación institucional:** las instituciones públicas deben trabajar articuladamente para la definición de protocolos y procedimientos interinstitucionales que permitan el traslado o gestión conjunta para atender un caso clasificado como de empresas y derechos humanos y las vías de actuación.
-  **Enfoque sistemático:** las instituciones públicas deben contar con procesos, procedimientos y protocolos internos, predecibles y transparentes, que definan los criterios a considerar al asignar la atención de un caso a un(as) área(s), así como para definir en qué circunstancias se debe poner en conocimiento o trasladar un caso a otra entidad o una autoridad de control.
-  **Seguimiento y control:** las instituciones deben evaluar periódicamente mediante auditorías internas o externas, la forma como se siguen los procedimientos y protocolos internos para el direccionamiento de los casos de empresas y derechos humanos, así como llevar indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los casos asignados a diferentes áreas dentro de la entidad, a otras entidades y los puestos en conocimiento de autoridades de control.



PARA LAS EMPRESAS

- ❖ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las empresas cumpliendo con su obligación de respetar y la obligación compartida de remediar, y como parte de su accionar con debida diligencia deben garantizar que, dentro de su estructura organizacional, se tenga claridad sobre el (o las) área(s) competente para atender un caso clasificado como de empresas y derechos humanos, de forma que su gestión sea oportuna y eficaz, activando las correspondientes rutas de atención específicas.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ❖ **Desarrollo de lineamientos y protocolos sobre la(s) área(s) responsables dentro de cada entidad para recibir y atender los casos clasificados como de empresas y derechos humanos.** Sin perjuicio de que dentro de una entidad sean numerosas áreas las responsables de atender los casos clasificados como de empresas y derechos humanos, la existencia o definición de un responsable con capacidad para gestionar y articular la respuesta al interior de cada entidad, y con el conocimiento sobre cómo y cuándo poner un caso en conocimiento de una autoridad de control, es fundamental para garantizar la predictibilidad de los mecanismos de reclamaciones como lo requieren los Principios Rectores.
- ❖ **Adopción o actualización de procesos y procedimientos dentro del sistema de calidad de las instituciones públicas y empresas en relación con el direccionamiento de casos relacionados con empresas y derechos humanos.** En las instituciones públicas y empresas, la mención específica dentro de los instrumentos de gestión sobre cómo enrutar los casos relacionados con empresas y derechos humanos, podría impactar positivamente en una gestión oportuna de casos que requieran atención prioritaria y en la definición de la instancia competente para la atención de cada caso.



MEDIANO PLAZO

- ❖ **Desarrollo de un sistema de información que permita verificar los casos recibidos y direccionados al interior de la entidad y hacia otras entidades o autoridades de control.** El registro de los casos recibidos y asignados a las diferentes áreas dentro de la entidad o hacia otras entidades o autoridades, podría facilitar la trazabilidad de los casos cuando se requiera de la actuación de diferentes instancias, garantizando el derecho del ciudadano o comunidad, de contar con información completa acerca del tratamiento que se le dará a su caso.



RECURSOS DISPONIBLES

LINEAMIENTOS GENERALES PARA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SOLICITUDES Y DENUNCIAS (PQRSD)- PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO - DNP

Con el fin de facilitar la consulta de las entidades y los ciudadanos el PNSC analizó aquellas obligaciones legales de carácter transversal contenidas en diferentes instrumentos jurídicos. Dentro de la temática VI) Lineamientos generales para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, plantea que el análisis de las exigencias en materia de PQRSD resulta ser un ejercicio riguroso, en la medida en que existen varios instrumentos jurídicos mediante los cuales se regulan diferentes aspectos relacionados con las acciones que deben atender las instituciones; los cuales abarcan procesos y procedimientos internos hasta la prestación efectiva de los servicios a cargo del Estado. Por ello, las exigencias legales deben atenderse dentro de un orden sistémico que genere valor a las políticas de las entidades públicas y por ende contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de facilitar el ejercicio de verificación del cumplimiento normativo, se cuenta con un cuestionario que en relación con el enrutamiento de PQRSD incluye preguntas de chequeo como:

- ☉ ¿La entidad cuenta con una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad?
- ☉ ¿La dependencia encargada de recibir las solicitudes de los ciudadanos, informa al jefe de la entidad los servicios con mayor número de quejas y/o reclamos, así como las recomendaciones realizadas por los ciudadanos?
- ☉ ¿La Oficina de Control Interno vigila que la dependencia del numeral 1, preste atención al ciudadano de acuerdo con las normas legales vigentes?
- ☉ ¿La Oficina de Control realiza un informe semestral sobre el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de la dependencia descrita en el numeral 1?
- ☉ ¿La entidad cuenta con un reglamento donde se indique el trámite interno para dar respuesta a las peticiones y el trámite de las quejas? En caso afirmativo, ¿este reglamento está publicado?
- ☉ ¿La entidad da prioridad a las peticiones que solicitan el reconocimiento de un derecho fundamental, petición de periodistas, las relacionadas con la salud o seguridad personal y aquellas presentadas por los niños, niñas y adolescentes?
- ☉ ¿La entidad cuenta con mecanismos de atención especial y preferente para infantes, personas en situación de discapacidad, embarazadas, niños, niñas, adolescentes, adulto mayor y veterano de la fuerza pública y en general de personas en estado de indefensión y o de debilidad manifiesta?

6

RESPUESTA INICIAL



A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, como parte de sus obligaciones y competencias, garantizan que al recibir o conocer un caso relacionado con afectación de derechos asociada a una actividad empresarial, se provee una respuesta inicial completa al(los) reclamante(s), según los términos de ley, e incluye como mínimo:

- ❖ Fecha límite de respuesta,
- ❖ Código y medios por los cuales el ciudadano o comunidad puede hacer seguimiento a su caso y controvertir la respuesta, y
- ❖ Procedimiento que se realizará para atender el caso.

En caso de que se haya identificado la necesidad de atención prioritaria y/o adopción de medidas urgentes, la respuesta inicial incluirá además:

- ❖ Información acerca de las instancias encargadas de atender el caso, procedimiento básico y términos para la respuesta prioritaria o urgente.

Las **EMPRESAS**, como parte de su debida diligencia y su compromiso de respetar los derechos humanos, se aseguran de proveer información completa y transparente al(los) reclamante(s) sobre el proceso que se seguirá internamente para la evaluación y gestión de los casos relacionados con la afectación de derechos, así como los medios por los cuales el ciudadano o comunidad podrá hacer seguimiento de la gestión del caso.



B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Las instituciones públicas, en tanto receptoras de reclamaciones por parte de ciudadanos o comunidades dentro del marco de sus competencias, deben contar con procedimientos estandarizados de forma que puedan proveer una respuesta inicial completa al reclamante, que le permita conocer quién, cómo y cuándo se atenderá su caso. En caso de que se clasifique como un caso de atención prioritaria por el tipo de población que lo presenta o atención urgente por el impacto en derechos asociado, se debe informar los términos y responsables de la actuación. De esta manera se superan las barreras relacionadas con la insuficiencia de información con respecto a procesos, instancias y términos para la atención de un caso, y se garantizan unos estándares básicos de calidad en la respuesta inicial al ciudadano o comunidad, entendiendo que dicha respuesta inicial corresponde a un paso esencial en la garantía del derecho al remedio que ostenta el ciudadano o comunidad.

¿Qué dicen los **PRNU** en relación con la respuesta inicial?

El Principio Rector (PR) 31 hace alusión a las características con las que deben cumplir los mecanismos de reclamación para ser eficaces. Entre éstas se destaca la característica de predictibilidad, que consiste en disponer de un “procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación”.

El PR 24 se refiere a los casos que requieren atención prioritaria: cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para la respuesta inicial a una queja por parte de un individuo o comunidad?

Con respecto a la respuesta inicial, la **normatividad nacional - (Ley 1755 de 2015)** define los **términos en los cuales debe resolverse las distintas modalidades de peticiones** (Art. 14) estableciendo que: “toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

Frente a las **peticiones incompletas**, define que cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición (Art. 17). Esta Ley también hace referencia a las peticiones que pueden ser clasificadas como irrespetuosas, oscuras (cuando no se comprende la finalidad) o reiterativas (peticiones ya resueltas) (Art. 19).

Con respecto a la **atención prioritaria** (Art. 20), la normatividad plantea que se debe dar prioridad a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.

En el Capítulo III. se extienden las anteriores disposiciones a las organizaciones e instituciones privadas.

De otro lado, los Principios y puntos clave esbozados en la publicación “Mecanismos de reclamación compatibles con derechos”, dirigida a las empresas y elaborada por la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, plantean que los mecanismos deben ser predecibles en términos de procesos, para lo cual incluye tratar con seriedad cada una de las reclamaciones. Una respuesta inicial clara y completa, que permita al reclamante conocer los términos y el procedimiento que se seguirá para la respuesta de su caso, es una muestra de que el mecanismo que dispone la empresa para la atención de reclamaciones cumple con el criterio de predictibilidad en términos de procesos.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- 📦 **Capacidades en términos de recursos, conocimiento especializado y capacitaciones:** Las instituciones públicas deben garantizar que el personal responsable de la atención al ciudadano, cuente con los conocimientos y sensibilización frente a los temas de empresas y derechos humanos y los procedimientos internos para la atención de dichos casos, de forma que pueda ofrecer una respuesta inicial completa sobre cómo cuándo y quién atenderá el caso dentro de la entidad.
- 📦 **Capacidades tecnológicas:** Las instituciones públicas deben contar con (o adaptar) sistemas tecnológicos que permitan el registro de la respuesta inicial dada a cada caso recibido en relación con asuntos de empresas y derechos humanos, garantizando la trazabilidad y predictibilidad del procedimiento interno definido para su atención.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

- 📦 **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las instituciones públicas deben definir el procedimiento a seguir para formular una respuesta inicial completa frente a cada caso recibido, que tenga en cuenta: la información sobre el (o las) área(s) competente(s) para la atención del caso, los términos para la respuesta de fondo, el código y medios por los cuales el ciudadano o comunidad puede hacer seguimiento a su caso y controvertir la respuesta, y el procedimiento que se realizará para atender el caso. En caso de que se haya identificado la necesidad de atención prioritaria y/o adopción de medidas urgentes, la respuesta inicial deberá indicarlo.
- 📦 **Articulación y actuación institucional:** las instituciones públicas deben definir procedimientos conjuntos para ofrecer una respuesta inicial completa cuando un caso requiera de la articulación de una o más entidades o autoridades para su atención.
- 📦 **Enfoque sistemático:** las instituciones públicas deben contar con procesos, procedimientos y protocolos internos, predecibles y transparentes, que definan los criterios mínimos de calidad con los que debe cumplir una respuesta inicial frente a un caso de empresas y derechos humanos.

- ❖ **Seguimiento y control:** las instituciones deben evaluar periódicamente mediante auditorías internas o externas, la forma como se siguen los procedimientos y protocolos internos para la respuesta inicial a los casos de empresas y derechos humanos, así como llevar indicadores cualitativos y cuantitativos sobre los casos a los que se ha dado respuesta.



PARA LAS EMPRESAS

- ❖ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** las empresas cumpliendo con su obligación de respetar y la obligación compartida de remediar, y como parte de su accionar con debida diligencia deben garantizar que al ofrecer una respuesta inicial frente a una PQRS relacionada con la afectación de derechos, se otorgue información completa y suficiente acerca de la instancia responsable de atender el caso, el procedimiento a seguir y el término para dar respuesta de fondo frente al mismo. Así mismo, deben informar acerca de los mecanismos con los que cuenta el ciudadano o comunidad para hacer seguimiento de su caso e instancias para controvertir la respuesta.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ❖ **Definición de lineamientos sobre lo que constituye una respuesta inicial 'con información completa' para los casos de empresas y derechos humanos.** Las instituciones públicas pueden desarrollar lineamientos conjuntos específicos para garantizar una respuesta inicial completa sobre los casos de empresas y derechos humanos, cumpliendo con unas características básicas como: informar sobre la instancia competente al interior o exterior de la entidad para atender el caso, el procedimiento a seguir y los términos en los que se dará una respuesta de fondo. Así mismo debe incluir información acerca de los mecanismos con los que se cuenta para hacer seguimiento a la gestión del caso y las instancias a las cuales acudir para controvertir la respuesta inicial. En el caso de que un caso sea identificado como de atención prioritaria o urgente, se incluirá la información correspondiente.
- ❖ **Desarrollo de un formato base para dar respuesta inicial frente a casos de empresas y derechos humanos por parte de instituciones públicas y empresas.** La definición de un formato básico, pero adaptable a las necesidades de cada caso, puede ser un instrumento útil para garantizar que la respuesta inicial sea completa y sea un instrumento enfocado en la garantía de derechos para el ciudadano o comunidad receptor de la respuesta.
- ❖ **Adopción o actualización de procesos y procedimientos dentro del sistema de calidad de las instituciones públicas y empresas en relación con la respuesta inicial frente a casos relacionados con empresas y derechos humanos.** En las instituciones públicas y empresas, la mención específica dentro de los instrumentos de gestión sobre las características mínimas con las que debe contar una respuesta inicial frente a un caso de empresas y derechos humanos, podría impactar positivamente en la legitimidad y predictibilidad de los mecanismos de reclamaciones, garantizando al interior de las entidades una gestión oportuna, y frente a los ciudadanos o comunidades una respuesta eficaz y satisfactoria.



MEDIANO PLAZO

- ❖ **Desarrollo de un sistema para la consulta por parte del ciudadano sobre el caso presentado, incluyendo una Línea única gratuita de atención telefónica.** El desarrollo de un sistema que permita al ciudadano hacer un seguimiento permanente acerca del estado de atención de su caso, la instancia responsable y los términos para la respuesta de fondo puede contribuir a que los mecanismos de reclamaciones de las entidades cuenten con la característica de legitimidad y predictibilidad de la que tratan los Principios Rectores.
- ❖ **Desarrollo de un sistema de información compartido entre instituciones públicas que permita la consulta acerca de los casos de reclamaciones registrados por las diferentes instancias (públicas o privadas).** Una información completa sobre los casos de empresas y derechos humanos identificados, registrados, clasificados y asignados dentro de cada entidad (o entre entidades), podría facilitar la gestión oportuna y coordinada, así como la trazabilidad de los casos cuando se requiera de la actuación de diferentes instancias, garantizando el derecho del ciudadano o comunidad al acceso a remedio.



RECURSOS DISPONIBLES

LINEAMIENTOS GENERALES PARA PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SOLICITUDES Y DENUNCIAS (PQRSD)- PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO - DNP

Con el fin de facilitar la consulta de las entidades y los ciudadanos el PNSC analizó aquellas obligaciones legales de carácter transversal contenidas en diferentes instrumentos jurídicos. Dentro de la temática VI) Lineamientos generales para peticiones, quejas, reclamos, solicitudes y denuncias, plantea que el análisis de las exigencias en materia de PQRSD resulta ser un ejercicio riguroso, en la medida en que existen varios instrumentos jurídicos mediante los cuales se regulan diferentes aspectos relacionados con las acciones que deben atender las instituciones; los cuales abarcan procesos y procedimientos internos hasta la prestación efectiva de los servicios a cargo del Estado. Por ello, las exigencias legales deben atenderse dentro de un orden sistémico que genere valor a las políticas de las entidades públicas y por ende contribuya a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En aras de facilitar el ejercicio de verificación del cumplimiento normativo, se cuenta con un cuestionario que en relación con la respuesta de las instituciones a PQRSD incluye preguntas de chequeo como:

- ¿La entidad cumple con los términos legales para responder las peticiones y consultas?
- ¿La entidad expide el acto administrativo en los términos legales cuando la petición de información es rechazada por motivos de reserva?

MAPA DE ACTORES PARA EL ACCESO

INSTITUCIONES						
MINISTERIO DEL INTERIOR	X	X	X	X	X	X
MIN COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (PUNTO NAL OCDE)		X	X	X	X	X
CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA		X	X	X	X	X
CENTROS DE CONCILIACIÓN		X	X	X	X	X
CASAS DE JUSTICIA		X	X	X	X	X
SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA		X	X	X	X	X
JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL	X					
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES		X	X	X	X	X
MIN AMBIENTE		X	X	X	X	X
ANLA	X	X	X	X	X	X
IGAC		X	X	X	X	X
CAR	X	X	X	X	X	X
MIN DEFENSA		X	X	X	X	X
FFMM	X	X	X	X	X	X
POLICÍA NACIONAL	X	X	X	X	X	X
INSPECCIONES LOCALES DE POLICÍA	X	X	X	X	X	X
CORREGIDORES	X	X	X	X	X	X
PROCURADURÍA	X	X	X	X	X	X
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	X	X	X	X	X	X
CONTRALORÍA GENERAL		X	X	X	X	X
PERSONERÍAS MUNICIPALES	X	X	X	X	X	X
GOBERNACIONES/ALCALDÍAS	X	X	X	X	X	X
MIN MINAS		X	X	X	X	X
ANM	X	X	X	X	X	X
ANH	X	X	X	X	X	X
UPME		X	X	X	X	X
MIN AGRICULTURA	X	X	X	X	X	X
ANT	X	X	X	X	X	X



ANDR	X	X	X	X	X	X
ANRT	X	X	X	X	X	X
UPRA		X	X	X	X	X
MIN TRANSPORTE		X	X	X	X	X
ANI	X	X	X	X	X	X

EMPRESAS

JUNTA DIRECTIVA						
DIRECCIÓN GENERAL/PRESIDENCIA						
ATENCIÓN AL CIUDADANO						
ÁREAS OPERACIONALES DE NIVEL CENTRAL				X	X	
CONTROL INTERNO						
PUNTOS LOCALES DE OPERACIÓN	X	X	X	X	X	X

 IDENTIFICACIÓN Y CONOCIMIENTO DE CONFLICTOS
 INSTAURACIÓN DE UNA QUEJA POR PARTE DE UN INDIVIDUO O COMUNIDAD

 REGISTRO Y SISTEMATIZACIÓN
 CLASIFICACIÓN

 DIRECCIONAMIENTO
 RESPUESTA INICIAL

ATENCIÓN Y REPARACIÓN

¿CUÁLES SON LOS PASOS NECESARIOS PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y, EN CASO DE QUE HAYA LUGAR, LA REPARACIÓN?

El pilar de ATENCIÓN Y REPARACIÓN del Sistema de Remedio No-Judicial, involucra la activación de una serie de procesos, acciones y medidas indispensables para el restablecimiento sustancial de los derechos que han sido objeto de afectaciones (reales o potenciales), una vez que la situación -sujeta de remedio no judicial- entra en conocimiento de la(s) institución(es) y/o empresa(s) competente(s) para ocuparse de ella.

Con base en lo anterior, el presente módulo pretende orientar acerca de los estándares, resultados, elementos, enfoques y recursos necesarios para la toma de decisiones que, a nivel institucional, empresarial o de manera articulada, permitan materializar el remedio a través de los mecanismos disponibles y generar por ende el restablecimiento del derecho o derechos vulnerados.

De manera particular y como insumo para la toma de decisiones, se presenta al final del módulo una caja de herramientas sobre mecanismos de remediación y medidas de remedio no judicial, con el objetivo de orientar acerca de las vías e instancias institucionales y no institucionales existentes para proporcionar las medidas de remedio, así como identificar las formas en que el remedio se puede materializar (proceso de determinación de medidas de remedio).

Así mismo, se presenta un mapa de los diferentes actores y/o instancias que hacen parte del componente de ATENCIÓN, a fin de identificar específicamente en qué procesos o procedimientos es más relevante su intervención.

7

ALERTAS TEMPRANAS Y MEDIDAS URGENTES

Incluye el desarrollo de criterios objetivos para la adopción de medidas urgentes (ej. Enfoque diferencial; amenazas o riesgos de seguridad; población vulnerable) e Información al usuario sobre adopción de medidas.

8

ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DEL CASO

Incluye: 1. Criterios para la verificación sustancial del caso. 2. Aporte de información adicional por parte del usuario. 3. Elementos a considerar para la determinación de las medidas de remedio procedentes.

9

COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN PARA LA ATENCIÓN

Incluye: 1. La articulación a nivel interno en instituciones y/o empresas. 2. La articulación interinstitucional y/o entre instituciones y empresas. 3. Mecanismos de interacción y comunicación entre el nivel central y regional. 4. Mecanismos de interacción y comunicación entre entidades y empresas.

10

IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO Y REPARACIÓN

Incluye los procedimientos y las vías necesarias para la implementación de la(s) medida(s) de remedio y reparación a que haya lugar.



CAJA DE HERRAMIENTAS

Caja de herramientas para la determinación de mecanismos de remediación y medidas de remedio no judicial.

7

ALERTAS TEMPRANAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES

A.

ALERTAS TEMPRANAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES

Las **INSTITUCIONES**, en cumplimiento de su mandato de atender oportunamente las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, así como proteger sus derechos fundamentales y constitucionales, cuentan con criterios objetivos, procedimientos y mecanismos para adoptar medidas de urgencia ante situaciones que revistan posibles impactos graves en derechos; así como generar alertas tempranas a las autoridades de control.

Por su parte las **EMPRESAS**, en razón de la debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y manejar los impactos en derechos humanos, implementan planes de emergencia destinados a prevenir, atenuar y controlar las afectaciones o vulneraciones graves de derechos derivadas de sus actividades, así como los casos de accidentes y de situaciones de emergencia. Igualmente, las empresas poseen mecanismos para generar alertas tempranas de forma inmediata a las autoridades competentes.

Criterios para valorar la necesidad de adoptar medidas urgentes:



CRITERIOS PARA VALORAR LA NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS URGENTES

-  Acumulación de quejas relacionadas con una misma circunstancia.
-  Inatención sostenida o alteración del orden público.
 Amenazas o riesgos de seguridad (riesgos y/o amenazas frente al derecho a la vida y a la seguridad personal)
-  Casos que involucren población vulnerable y de especial protección constitucional (mujeres, menores, discapacitados, minorías étnicas y ancianos).
-  Alta probabilidad de un daño mayor.
-  Posible comisión de conductas tipificadas como delito (ej. Trabajo infantil).



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La generación de alertas tempranas y adopción de medidas urgentes tiene como finalidad evitar o atenuar el impacto, real o probable, de circunstancias que puedan representar una grave vulneración de derechos o daños irreversibles generados en el marco de actividades empresariales. El propósito es que las autoridades competentes del Estado estén informadas y conozcan lo antes posible de las circunstancias de manera que puedan intervenir y apoyar para poner fin a la violación de derechos o evitarla. Igualmente, la colaboración para generar alertas tempranas por parte de las empresas, es clave para evitar que se agrave o materialice una afectación grave en derechos, y puedan responder oportunamente coordinando las acciones o medidas de urgencia a las que haya lugar.

la empresa a lo largo de todo su ciclo de vida con el fin de evitar dichos impactos y de atenuarlos si fueran inevitables

¿Qué dicen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DD.HH (PRNU) sobre las alertas tempranas y medidas urgentes?

En el marco de los principios operativos y específicamente en el componente de reparación, el Principio 24 de los PRNU establece que cuando sea necesario dar prioridad a las medidas para hacer frente a las consecuencias negativas, reales y potenciales, sobre los derechos humanos, las empresas deben ante todo tratar de prevenir y atenuar las consecuencias que sean más graves o que puedan resultar irreversibles si no reciben una respuesta inmediata.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre las alertas tempranas y medidas urgentes?

Las líneas directrices de la OCDE determinan la necesidad de evaluar y tener en cuenta, a la hora de tomar decisiones, los impactos previsibles relacionados con el medio ambiente, la salud y la seguridad, asociados a los procedimientos, bienes y servicios de

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para la generación de alertas tempranas y medidas urgentes?

El “Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de Naciones Unidas” contempla un componente denominado “llamamientos urgentes”, los cuales se utilizan para comunicar información sobre una violación que presuntamente se está cometiendo o que es inminente. Para este tipo de casos, el manual advierte la necesidad de informar a las autoridades estatales competentes lo antes posible acerca de las circunstancias, de manera que puedan intervenir para poner fin o prevenir una violación de los derechos humanos. Se recomienda igualmente revisar los mandatos temáticos, en las distintas resoluciones proferidas por el Consejo de DD.HH de la ONU.



PUNTOS CLAVE PARA LA GENERACIÓN DE ALERTAS TEMPRANAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES

- Capacidades en términos de recursos y capacidades tecnológicas:** Para poder avocar conocimiento de casos que requieran medidas urgentes, se deben implementar mecanismos coordinados y concertados de alertas tempranas, especialmente en los niveles nación-territorio, que permitan comunicar oportunamente posibles impactos y/o riesgos que ameriten una intervención inmediata. Lo anterior implica igualmente una interacción temprana entre las distintas entidades o instituciones responsables. Los mecanismos regionales de alertas tempranas, deben facilitar que la comunidad informe cuando esté por cometerse una posible vulneración grave de derechos o se haya concretado una vulneración real, lo cual amerite medidas urgentes de contención.
- Adaptabilidad:** Los sistemas de PQRS, deben incluir un componente específico de alertas tempranas, para que los ciudadanos manifiesten de manera expresa la posible ocurrencia de una situación de gravedad que amerite una intervención urgente. Así mismo, las instituciones públicas deben tener en cuenta todas las fuentes de información disponibles que consideren creíbles y pertinentes, en particular las provenientes de las autoridades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), líderes comunitarios, familiares de los afectados y testigos, a fin de poder adoptar medidas urgentes.
- Conocimiento especializado y capacitaciones:** Es indispensable que todas las instancias, entidades, instituciones y autoridades que tengan competencia para la recepción de comunicaciones y requerimientos relacionados con posibles vulneraciones graves de derechos, reciban capacitación suficiente acerca de qué circunstancias y elementos ameritan medidas urgentes, y así mismo conozcan a quién o quiénes deben dirigir las correspondientes alertas tempranas con información suficiente del caso.
- Enfoque en empresas y derechos humanos:** Las instituciones públicas deben, según el marco de empresas y derechos humanos, adoptar medidas urgentes dentro de la fase más temprana posible del remedio no judicial, la cual involucra todas las actuaciones necesarias para mitigar los impactos graves sobre los derechos humanos que puedan generarse en el marco de actividades empresariales.
- Gestión del conocimiento:** Dentro de los sistemas internos de información de las entidades e instituciones públicas responsables de adoptar medidas urgentes, se deberán generar registros sobre casos que hayan involucrado la adopción de medidas urgentes y particularmente de las circunstancias que dieron origen a las mismas. De esta manera, se podrá generar conocimiento agregado para prevenir futuros escenarios de riesgo en clave de derechos.
- Enfoque sistemático:** Es necesario poder identificar de manera ordenada, continua y regular, aquellas situaciones que por su gravedad requieran la adopción de medidas urgentes. Lo anterior implica la estandarización para la generación de alertas tempranas bajo criterios pre-establecidas.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

- ⬢ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Aunque la presentación de este tipo de requerimientos o comunicaciones por parte de los ciudadanos se caracteriza por su flexibilidad, para poder generar una alerta temprana y clasificar el caso como posible objeto de medidas urgentes, los receptores deben procurar que se aporten los siguientes elementos: a) identificación del afectado o afectados; b) identificación de los posibles autores de los hechos o causantes de las circunstancias vulneratorias de derechos; c) identificación de la persona (personas) u organización (organizaciones) que presentan la comunicación o requerimiento (por consiguiente, las comunicaciones anónimas no son admisibles); y d) descripción detallada de las circunstancias del incidente en que se produjo la presunta vulneración de derechos.

Así mismo, los funcionarios encargados de operar los sistemas internos de información, deberán recibir un módulo de capacitación enfocado en alertas tempranas y en el manejo de situaciones que requieran intervención urgente, de manera que puedan determinar, bajo criterios objetivos, la necesidad de adoptar medidas por parte de las dependencias competentes y así mismo, constatar que exista la información suficiente para escalar o re-direccionar el caso, de ser necesario.

- ⬢ **Articulación y coordinación:** Para la generación de alertas tempranas, es fundamental la coordinación y articulación Nación-Territorio, por lo cual las distintas autoridades e instituciones con presencia a nivel local, deberán contar con al menos un enlace encargado de generar alertas y enviar casos con carácter prioritario a sus pares del nivel nacional, sobre asuntos que involucren posibles violaciones graves de derechos. Todos los enlaces regionales deberán ser conocidos mediante una red compartida y articulada, de manera que cuando se presente una comunicación o requerimiento que pueda implicar una medida de urgencia, el receptor local pueda canalizarlo inmediatamente a todos aquellos competentes.
- ⬢ **Seguimiento y control:** Cuando se reciban alertas tempranas sobre casos que potencialmente requieran medidas urgentes, se deberá generar una notificación inmediata a la Defensoría del Pueblo, en su calidad de organismo de control para los derechos humanos en Colombia. Idealmente los sistemas de información deben permitir el monitoreo compartido (con las autoridades de control con presencia regional, particularmente Procuraduría y Defensoría del Pueblo), generando alertas prioritarias a nivel local con respecto a casos que requieran medidas urgentes.



PARA LAS EMPRESAS

- ⬢ **Capacidades en términos de recursos y adaptabilidad Tecnológica:** Los sistemas de recepción de quejas y atención al ciudadano, deben incluir un módulo de alertas tempranas, mediante el cual se pueda poner en conocimiento de la empresa casos que requieran medidas urgentes por implicar posibles vulneraciones graves de derechos o afectaciones significativas en el marco de sus operaciones. Es indispensable además que la Empresa pueda notificar y poner en conocimiento de las instancias competentes dichas situaciones, de manera que puedan facilitar apoyo para adoptar las medidas urgentes a que haya lugar. Para el efecto se recomienda atender los criterios orientadores para el escalamiento de casos, que se pueden consultar en la [Caja de Herramientas de Remedio No-Judicial](#).

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** En el marco de los procedimientos internos, es importante que se incluyan lineamientos, protocolos, manuales o guías con respecto al manejo de casos que requieran medidas urgentes, y se instruya adecuadamente al personal para generar alertas tempranas, respecto de aquellas situaciones que puedan revestir impactos graves en derechos, teniendo en consideración los criterios descritos en la sección 'A' de éste módulo.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** El personal encargado de recibir comunicaciones o quejas de los ciudadanos, así como los enlaces de la empresa a nivel regional, deberán recibir una capacitación suficiente acerca de qué circunstancias y elementos ameritan medidas urgentes, y así mismo conozcan a quién o quiénes deben dirigir las correspondientes alertas tempranas con información completa del caso, la cual debe contener entre otros aspectos: a) identificación del afectado o afectados; b) identificación de los posibles autores de los hechos o causantes de las circunstancias vulneratorias de derechos; c) identificación de la persona (personas) u organización (organizaciones) que presentan la comunicación o requerimiento (por consiguiente, las comunicaciones anónimas no son admisibles); y d) descripción detallada de las circunstancias del incidente en que se produjo la presunta vulneración de derechos.
-  **Enfoque de Empresas y Derechos Humanos:** Dentro del mandato que tienen las empresas de tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos; tienen la responsabilidad de establecer mecanismos para tomar medidas urgentes en caso de ser necesarias para dar frente a posibles graves consecuencias negativas, así como alertar de forma inmediata a las autoridades competentes.
-  **Articulación y coordinación:** Se debe contar con enlaces en los distintos puntos de operación a nivel regional, quienes asuman las comunicaciones con las oficinas centrales de la empresa, de manera que pongan en conocimiento aquellos asuntos urgentes relacionados con posibles violaciones graves de derechos. Todos los enlaces de la empresa deberán ser conocidos por las distintas áreas o dependencias, de manera que cuando se presente una alerta temprana se genere un contacto directo y canalización con el área o responsable competente.
-  **Seguimiento y control:** Al quedar registradas internamente situaciones o casos que han sido clasificados en la categoría de medidas urgentes, es necesario que se realicen procedimientos de seguimiento y control para determinar que las situaciones fueron debida y oportunamente atendidas, verificando además que haya cesado la vulneración (real o potencial) de derechos. Dada la gravedad que revista el caso, la empresa deberá informar de manera oportuna del mismo y las circunstancias a las autoridades de prevención, vigilancia y control a nivel local o nacional, según corresponda, para que realicen seguimiento y puedan intervenir, si es preciso.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ⬡ **Aprovechamiento de enlaces institucionales y no institucionales en regiones apartadas (zonas rurales dispersas), como receptores y canalizadores de casos que requieren potenciales medidas urgentes:** Se trata de aprovechar la capacidad instalada y recursos existentes en todos los niveles especialmente en las zonas rurales dispersas, de manera que estos puedan canalizar casos puestos en conocimiento por parte de la comunidad con carácter de urgencia, relacionados con actividad empresarial. Esto, teniendo en cuenta la ausencia masiva de oferta institucional a nivel sectorial (agroindustria, minería e infraestructura, por ejemplo) para recibir directamente dichos casos, tal como quedó evidenciado en la fase de diagnóstico. Para el efecto, consultar en recursos disponibles los enlaces locales para el enrutamiento de casos que requieren medidas urgentes.
- ⬡ **Fortalecimiento y articulación de medidas urgentes con la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo:** Como instrumentos para acopiar, verificar y analizar, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, y advertir a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades posiblemente afectadas.
- ⬡ **Desarrollo de un programa de capacitación, con un módulo en medidas urgentes:** Dentro de las capacitaciones a que haya lugar para poner en marcha el sistema de remedio no judicial en Empresas y Derechos Humanos, es importante que se desarrolle un módulo particularmente enfocado en la adopción de medidas urgentes. Así, con base en la exposición de criterios objetivos y estandarizados, desarrollo de casos e información amplia y suficientes sobre el mapa de oferta de remedio no judicial, todos los operadores (tanto públicos como privados) que funjan como receptores de casos, quejas y requerimientos relacionados con actividades empresariales, serán capaces de determinar en qué casos se requiere adoptar medidas urgentes y a quiénes deben generarles esa alerta, con el fin de que estas se materialicen oportuna y eficazmente.



MEDIANO PLAZO

- ⬡ **Creación de un sistema de alertas tempranas de empresas y derechos humanos:** La creación de un mecanismo público-privado que permita a instituciones públicas y empresas compartir información en tiempo real, puede aportar al conocimiento y actuación coordinada frente a circunstancias que deban ser atendidas tempranamente para evitar la vulneración de derechos asociada con actividades económicas o remediar cuando haya lugar.



RECURSOS DISPONIBLES

Acción de tutela: Si bien se trata de un recurso de naturaleza judicial, es muy importante señalar que tratándose de posibles vulneraciones a derechos fundamentales (para efectos de la generación de alertas tempranas para la adopción de medidas urgentes), se hace necesario tener en cuenta a la acción de tutela, como instrumento de protección frente a vulneraciones inminentes. En ese sentido, el artículo 86 de la Constitución Política establece: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

La acción de tutela se refiere a los derechos fundamentales de las personas; es decir, todos aquellos que son inherentes al individuo y que existen antes que el Estado y están por encima de cualquier norma o ley que los reconozca o no. Según la Corte Constitucional [(Sentencia T-451 de 1992)], el que un derecho sea fundamental no se puede determinar sino en cada caso en concreto, según la relación que dicho caso tenga con uno u otro derecho fundamental; es decir, la Constitución no determina de una manera clara cuáles son los derechos fundamentales, de tal manera que como tales no se puede considerar únicamente a los que la Constitución de 1991 enuncia en el Capítulo I del Título II.

CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN DE TUTELA

- ⦿ Subsidiaria: Sólo es aplicable cuando no existe otro medio de defensa judicial.
- ⦿ Inmediata: Su propósito es entregar una respuesta rápida a la protección que se solicita.
- ⦿ Sencilla: No tiene ninguna dificultad para su aplicación.
- ⦿ Específica: Es única para la protección de los derechos fundamentales.
- ⦿ Eficaz: Exige que el juez estudie a fondo el caso antes de dar un veredicto.

Según lo anterior, la acción de tutela puede aplicarse cuando se amenaza un derecho fundamental, bien sea por parte de una autoridad pública o por parte de particulares. Además, la acción de tutela puede utilizarse como un mecanismo transitorio para evitar un daño irremediable sobre las personas.

La acción de tutela es resuelta por el juez encargado del lugar donde ocurren u ocurrieron los hechos o acciones que pusieron en peligro o violaron el derecho fundamental. El Defensor del pueblo y las personas que por él fueron delegadas (defensores regionales, personeros) también pueden interponer acciones de tutela, ello debido a que las personas tienen derecho a solicitar acciones de tutela por medio de un representante.

ESCENARIOS COMPLEMENTARIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN Y REMISIÓN DE CASOS

QUE REQUIERAN MEDIDAS URGENTES

- © **Casas de justicia:** Tienen el propósito de asesorar, apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades territoriales, en el cumplimiento del mandato Constitucional de garantizar el derecho del acceso a la justicia a los ciudadanos. Entre otras funciones, tienen la de orientar e informar sobre los derechos humanos y las obligaciones legales de los usuarios; prestar servicios y promover la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; y actuar como centro de recepción de quejas y denuncias.
- © **Centros de conciliación:** Los consultorios jurídicos de las universidades tienen como finalidades, entre otras, prestar servicios de asesoría jurídica a la población de escasos recursos económicos y prestar el servicio de solución alternativa de conflictos por medio del Centro de Conciliación, a través de las prácticas de los estudiantes de los Niveles I y II (cuarto y quinto año de Derecho).

Los consultorios prestan asistencia legal en forma gratuita a personas de escasos recursos económicos y a instituciones o programas de interés social. Este servicio se ofrece procurando, en primer lugar, la solución de conflictos, mediante mecanismos de concertación como el diálogo, la conciliación o la transacción.

- © **Centros de convivencia ciudadana:** Son Centros Interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- © **Conciliadores en equidad:** Son líderes elegidos por la comunidad, en razón del reconocimiento, de las capacidades y cualidades, para que actúen como facilitadores en la solución de conflictos particulares y comunitarios. El Conciliador en Equidad no decide la solución del problema: actúa de manera neutral y motiva a las partes para que lo solucionen ellas mismas, con base en el sentido de la igualdad, la justicia natural y el beneficio común.
- © **Sistemas locales de justicia:** Se trata de una estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad para reconocer las necesidades de justicia de cada territorio y asegurar respuestas oportunas y efectivas a la ciudadanía. Los SLJ funcionan a partir de una oferta articulada y complementaria del poder Judicial y el Gobierno, que interactúa con la sociedad en un esquema de mutua responsabilidad.

ENLACES REGIONALES PARA EL ENRUTAMIENTO DE CASOS QUE REQUIEREN MEDIDAS URGENTES

Anivel local, existen una serie de actores institucionales que juegan un rol preponderante para la generación de alertas sobre casos que ameriten medidas urgentes, esto, particularmente dada su cercanía con la comunidad y la presencia/posibilidad de acceder en zonas rurales dispersas. Estos son:

- ⊙ **Personero:** Es un ente del Ministerio Público que ejerce, vigila y hace control sobre la gestión de las alcaldías y entes descentralizados; vela por la promoción y protección de los derechos humanos; vigila el debido proceso, la conservación del medio ambiente, el patrimonio público y la prestación eficiente de los servicios públicos, garantizando a la ciudadanía la defensa de sus derechos e intereses.
- ⊙ **Inspector de policía:** Juega un papel fundamental en las dinámicas sociales del campo. Es una figura ampliamente reconocida por la comunidad y de múltiples intervenciones. Se recomienda fortalecer la figura y dotarla de mayor competencia en materia de conciliación, de manera que pueda formalmente facilitar acuerdos entre las partes involucradas en un conflicto.
- ⊙ **Corregidor:** De manera similar al inspector de policía, el corregidor goza de reconocimiento y confianza por parte de la población, con un componente más pedagógico y comunitario. Es una figura histórica para el campo colombiano, que conoce de múltiples aspectos y conflictos menores (civiles, agrarios, ambientales). Representa un puente entre la comunidad y la administración, por lo cual es recurrente que los habitantes de zonas rurales acudan directamente a este en búsqueda de soluciones.
- ⊙ **Alcalde municipal:** Es el jefe de la administración local y representante legal del municipio quien, además, es la primera autoridad de policía.
- ⊙ **Juntas Administradoras Locales:** Tienen entre sus funciones, colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política.
- ⊙ **Juntas de Acción Comunal:** Sus funciones, a grandes rasgos, son las de promover los derechos y darlos a conocer a la comunidad respectiva, servir como puntos de conexión entre las políticas que desarrolla el Estado y el aprendizaje que la ciudadanía puede obtener de ellas, así como promover los planes de desarrollo atinentes a las comunidad ¹.
- ⊙ **Comandante de Policía en región, distrito y estación de policía:** Entre las principales acciones por parte del Comandante de Policía a nivel regional, las cuales se ejercen directamente y a través de las estaciones y subestaciones, se encuentra desarrollar acciones preventivas, disuasivas y de reacción, prestando un servicio con flexibilidad y adaptación a las condiciones del lugar, e incluir elementos de integración y fortalecimiento del tejido social, con excelentes canales de unión entre la población y las instituciones.
- ⊙ **Defensores regionales y seccionales:** Constituyen unidades operativas regionales de

1 Consideramos pertinente en este punto, hacer referencia a las investigaciones de Ariel Ávila sobre los retos de administración de justicia en el posconflicto y especialmente en lo que tiene que ver con el rol de las Juntas de Acción Comunal (JAC). Es bien conocido que para el caso de las zonas rurales y concretamente en las zonas de conflicto, los grupos armados son los que la han administrado justicia directamente durante años, pero más recientemente lo han hecho por medio de las JAC en varias zonas del país.

Es por ello que al momento de considerar el fortalecimiento de las JAC como espacios facilitadores para la resolución de conflictos y el enrutamiento de casos que requieran medidas urgentes, es primordial diseñar estrategias para su inclusión en la legalidad. En ese sentido, todo su actuar debe estar plenamente reglamentado en el marco legal, articulado con la oferta institucional de justicia y además sometido a mecanismos efectivos de veeduría y control. Esto, dada la alta proclividad que ha evidenciado al favorecimiento o inclinación en determinados casos (prácticas de clientelismo), alertando específicamente sobre riesgos de corrupción en las actuaciones al interior de las mismas en lo que tiene que ver con mecanismos de solución de conflictos.

Ver: Ávila, Ariel. *Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales*. En: "Los retos del postconflicto: Justicia, seguridad y mercados ilegales". Ediciones B. Bogotá: 2016.

gestión defensorial, y tienen la misión de recepcionar, analizar y gestionar las peticiones presentadas o las que de oficio se avoquen y en forma inmediata, oportuna e informal, abogar por la solución del objeto de las mismas. Así mismo, deben proyectar para el Defensor del Pueblo las opiniones, informes, recomendaciones y observaciones de carácter regional frente a amenaza o vulneración de los derechos humanos.

8

ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DEL CASO

A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, mediante mecanismos estandarizados y capacitación suficiente a sus funcionarios, tienen la capacidad de revisar de manera regular, ordenada y rigurosa, los casos que involucren posibles afectaciones de derechos, en el ámbito de actividades empresariales, para determinar las medidas adecuadas para prevenir, investigar, castigar y/o reparar los posibles abusos cometidos. Esto, dando alcance al deber del Estado de cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y en particular en aplicación del marco de los PRNU y del PNA. A través del proceso de análisis y verificación del caso, se materializa además la protección en sus dos acepciones complementarias: 1). como acción para detener un daño, y 2). como acción preventiva para evitarlo cuando hay certidumbre de su ocurrencia.

En lo que concierne a las **EMPRESAS**, en desarrollo de su responsabilidad de hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos -como norma de conducta mundial-, tienen la capacidad de examinar y verificar sus actuaciones con relación a los casos que involucren quejas o reclamaciones frente a sus operaciones, para determinar -bien sea de manera individual o articulada con las instituciones-, las medidas no judiciales adecuadas para prevenir, mitigar y, en su caso, remediar, dichas consecuencias negativas.


ATRIBUTOS ESTANDARIZADOS PARA EL ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DE CASOS, A FIN DE FACILITAR LA IDENTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO:

En el análisis y verificación de casos, adquieren un rol fundamental los enlaces locales (a partir de sus mandatos legales de protección de derechos), constituyéndose en la primera línea de respuesta y acción frente a casos que impliquen posibles impactos negativos en derechos humanos (bien sea de manera directa o a partir de la derivación de casos generada en la etapa de ACCESO). Para ello, deben tener en cuenta los siguientes atributos o elementos para el análisis y verificación a fin de establecer las medidas adecuadas de remedio e involucrar a las instancias (entidades o empresas) a que haya lugar para implementarlas:

1. Identificar las circunstancias y/o hechos que dieron origen a la queja o solicitud.
2. Identificar las partes involucradas.
3. Realizar una contextualización del caso (aspectos regionales, socio-económicos).
4. Determinar el nexo causal entre el posible daño/impacto y la actividad/operación empresarial.

- 5. Determinar el grado o nivel de afectación en clave de derechos.
- 6. Identificar las necesidades de información complementaria que puedan aportar los posibles afectados o terceros, en caso de requerirse.

Una vez se cuente con los anteriores elementos, se deberá poder determinar si se poseen competencias y recursos suficientes para brindar una solución, o si por el contrario existe necesidad de escalar el mismo (para lo cual se recomienda consultar los criterios orientadores para escalar directamente un caso a instituciones públicas, en la Caja de Herramientas de Remedio No-Judicial. En la misma, se podrá igualmente consultar en detalle la oferta institucional, vías disponibles y medidas de remedio).



B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La implementación de un sistema de remedio no judicial requiere involucrar un procedimiento de análisis y verificación suficiente, que permita bajo criterios estandarizados llegar a la determinación de medidas idóneas (en las distintas formas en que se puede materializar el remedio), para hacer frente a impactos negativos, reales o potenciales, sobre los derechos humanos. Por ello es importante que en el análisis y verificación del caso se tenga en cuenta –entre otros aspectos– la evaluación exhaustiva de los impactos reales y potenciales en clave de derechos, a partir de la revisión documental aportada, el rastreo de las respuestas dadas, y la solicitud de información complementaria. Lo anterior es fundamental para poder establecer si efectivamente se ha causado o contribuido a dichos impactos, y definir a partir de ello de qué manera se debería remediarlos (lo cual eventualmente puede involucrar definir si es necesaria una vía judicial), y decidir sobre las medidas apropiadas para mitigar y/o remediar los potenciales impactos sobre los derechos humanos.

¿Qué dicen los PRNU sobre la necesidad de verificar posibles consecuencias negativas por parte de las Empresas?

Los PRNU establecen que aún con las mejores políticas y prácticas, una empresa puede provocar o contribuir a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos que no haya sabido prever o evitar. Es por ello que si una empresa detecta una situación de este tipo, ya sea mediante el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos o por otros medios, debe emplearse a fondo en virtud de su responsabilidad de respetar los derechos humanos para remediar esa situación, por sí sola o en cooperación con otros actores.

Si se han producido consecuencias negativas que la empresa no ha provocado ni ha contribuido a provocar, pero que guardan relación directa con operaciones, productos o servicios prestados por una relación comercial suya, la responsabilidad de respetar los derechos humanos no exige que la empresa misma deba reparar los daños, aunque puede desempeñar un papel en el proceso de reparación. No obstante en determinadas situaciones, en especial si se ha cometido un presunto delito, es preciso cooperar con los mecanismos judiciales.

Por todo lo anterior, es preciso poder analizar y verificar en detalle los casos de posibles impactos en derechos humanos, de manera que se determine oportuna y adecuadamente quién, cómo y cuándo se debe proporcionar medidas de remedio.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, sobre los criterios de análisis y verificación?

Las líneas directrices establecen una serie de criterios, enmarcados en el procedimiento de “evaluación inicial”, los cuales se corresponden con las nociones aquí abordadas de análisis y verificación del caso. Estos criterios implican tener en cuenta (entre otros aspectos)

-  La identidad de la parte afectada y su interés en la instancia.
-  Si la cuestión es significativa y está justificada.
-  Si pareciera existir una conexión entre las actividades de la empresa y la cuestión suscitada en la instancia específica.
-  La pertinencia de la legislación y los procedimientos aplicables, incluyendo de las resoluciones judiciales.
-  De qué manera cuestiones similares han sido, o están siendo, tratadas en otros procesos locales o internacionales.
-  Si la consideración de la instancia específica contribuirá al objeto y la eficacia de las Directrices.

Después de la evaluación inicial, se debe dar respuesta a las partes afectadas. En caso que se decida que la cuestión no merece mayor consideración, informará a las partes de los motivos en los que se basa su decisión.

¿Qué otros referentes se deben tener en cuenta para analizar y verificar casos a fin de establecer medidas de remedio frente a posibles afectaciones de derechos en el marco de actividades empresariales?

La ONU desarrolló una guía interpretativa denominada “La Responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos”, la cual señala explícitamente la necesidad de considerar e identificar los impactos que las actividades de la empresa pudieron causar, contribuir y/o estar directamente vinculados a través de sus operaciones, productos o servicios.

Así mismo, la guía establece que para la determinación de la medida, se debe prever que ésta tenga un lenguaje adecuado; considerar las barreras potenciales para un remedio efectivo; considerar cómo involucrar a grupos que pueden estar en mayor riesgo de vulnerabilidad o marginación; y los diferentes riesgos que pueden enfrentar los afectados.



PUNTOS CLAVE PARA EL ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DE CASOS



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos:** Es necesario asignar funcionarios responsables y con capacidad de decisión, de manera que puedan verificar oportunamente las circunstancias que estén dando lugar a la posible afectación o vulneración de derechos, y determinar por ende las medidas a que haya lugar para su restablecimiento.
-  **Capacidades tecnológicas:** Dentro de los sistemas de información se debe dejar constancia, a partir de indicadores estandarizados, sobre el análisis y verificación de las circunstancias que sustenten y justifiquen las medidas de remedio (en caso que haya lugar a ellas), así como la respuesta que se genere frente a los casos que impliquen posibles afectaciones de derechos. De esta manera, se podrá rastrear todo el proceso que respalda la adopción de determinadas medidas de remedio, al tiempo que se genere conocimiento para el manejo de circunstancias o casos similares en el futuro.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Se deberá poder capacitar a todas las instancias encargadas de atender el caso (una vez ha sido direccionado desde la fase de acceso) para que a fin de determinar la(s) medida(s) no judiciales apropiadas de remedio, sean capaces de analizar y verificar la causa del impacto adverso real o potencial; el grado de afectación; las partes involucradas; los derechos asociados; riesgos; y responsables. Para ello, se debe contar con procesos internos de decisión, mediante los cuales los casos sean manejadas por funcionarios designados, usando estándares y criterios fijos, para determinar las medidas necesarias de remedio.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Las instituciones públicas deberán incorporar la cultura del remedio no judicial, como base de actuación para resolver posibles conflictos y disputas relacionados con actuaciones empresariales. Para entender el significado de la cultura para remediar, es necesario primero comprender el vínculo entre el segundo y tercer pilar de los PRNU, esto es, la responsabilidad de las empresas de respetar y la necesidad de generar un mayor acceso a remedio. Estos Pilares están vinculados porque la responsabilidad de respetar obliga a generar mecanismos eficaces de análisis y verificación de quejas y requerimientos, para resolverlos antes de que se agraven las situaciones puestas en conocimiento. Para ello se deben tener en cuenta las diferentes opciones para resolver las controversias extrajudicialmente, así como brindar medidas de remedio adecuadas para reestablecer los derechos humanos que se han visto impactados negativamente en el marco de operaciones empresariales. Dichas opciones abarcan desde la negociación directa hasta la mediación no vinculante y, en algunos casos, medidas de reparación.
-  **Gestión del conocimiento:** Se deben identificar las causas, escenarios (sectoriales o regionales) y circunstancias en donde mayormente se están generando afectaciones en derechos relacionadas a operaciones empresariales, para desarrollar acciones institucionales y de política pública enfocadas a prevenir y mitigar hacia futuro la posibilidad de ocurrencia de dichas circunstancias.

-  **Seguimiento y control:** Los procesos de análisis y verificación de casos deben ser susceptibles de seguimiento y control, tanto inmediato como posterior (lo cual incluye posibles controles externos por parte de las autoridades de inspección, vigilancia y control), de manera que se pueda rastrear el manejo que se ha dado a las quejas y requerimientos, y determinar si efectivamente se siguieron los estándares para establecer las medidas de remedio no judicial a que haya lugar.
-  **Enfoque sistemático:** El análisis y verificación de casos debe facilitar la identificación de problemas sistémicos a fin de considerar posibles cambios en políticas, actuaciones y procedimientos para prevenir afectaciones en el futuro.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Es necesario incorporar protocolos, guías o procedimientos de actuación para la atención de casos, los cuales deben incluir un proceso objetivo para la verificación y análisis de las circunstancias que dieron lugar a la reclamación o requerimiento, así como criterios para la determinación de medidas de carácter no judicial. El proceso de verificación y análisis, igualmente, debe permitir recopilar o solicitar información adicional de manera oportuna por parte de quien instaura la queja o requerimiento y terceros, de manera que se complementen los elementos para la toma de decisiones sobre las medidas de remedio.
-  **Articulación y coordinación:** En el marco del proceso de análisis y verificación, es fundamental que se involucre –en caso de ser necesario– un enfoque de resolución articulada o conjunta de casos entre las instituciones que contribuyen a construir la solución de remedio, mediante el cual distintas instancias puedan aportar desde sus competencias para la identificación de posibles afectaciones y definición de las medidas más adecuadas y ajustadas de remedio. Esto, porque en muchas ocasiones el caso puede involucrar aspectos que competen a más de una entidad, de manera que deberán delimitarse responsabilidades en la atención desde esta fase temprana, para posteriormente articular la implementación conjunta de medidas, de acuerdo a dichas responsabilidades.
-  **Seguimiento y control:** Es necesario involucrar a las oficinas internas de control, para que periódicamente hagan seguimiento a los procesos que llevaron a la determinación de medidas de remedio frente a los casos que hayan sido conocidos por las instancias competentes. Así mismo, los órganos externos de control públicos y/o privados, deberán poder verificar las actuaciones realizadas en el análisis y verificación de casos, así como respecto de la idoneidad de las medidas de remedio adoptadas.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** La información recogida a través del proceso de análisis y verificación, deberá revisarse a luz de los estándares internacionales y nacionales de empresas y derechos humanos, para determinar las medidas de remedio no judicial a que haya lugar, considerando del impacto negativo y las necesidades de reparación y restablecimiento de derechos. Dichas medidas deben estar basadas en estándares y criterios consistentes, de modo que las reclamaciones similares reciban remedios similares.



PARA LAS EMPRESAS

-  **Capacidades en términos de recursos:** Se deberá incorporar personal suficiente (o asignar funciones en caso de tenerlo) encargado de verificar y analizar en lo sustancial, las quejas y requerimientos que tengan que ver con posibles afectaciones o vulneraciones de derechos en

el marco de las operaciones de la empresa, con criterio suficiente para examinar qué tipo de medidas de remedio no judicial pueden tener lugar. Los recursos para analizar y verificar las actuaciones de la empresa ante posibles afectaciones, deberán lógicamente dimensionarse acorde al tamaño de la empresa, su complejidad organizacional y la cobertura geográfica alcanzada, entre otros factores.

-  **Gestión del conocimiento:** Se deben poder establecer las circunstancias de operación o actividad empresarial que en mayor medida están generando afectaciones en derechos, de manera que a partir del conocimiento acumulado generado en los procesos de verificación y análisis de casos, se puedan establecer acciones para mitigar hacia futuro la posibilidad de ocurrencia de dichas circunstancias. Se debe identificar el aprendizaje obtenido en los casos específicos, para usarlo más tarde en la evaluación de la eficacia de las medidas de remedio.
-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las empresas deben incluir, dentro de sus procedimientos de atención y solución de conflictos, criterios y lineamientos objetivos que permitan analizar y verificar las circunstancias que dieron lugar a la reclamación o requerimiento, así como criterios para la determinación de medidas de remedio de carácter no judicial (cuando haya lugar a ello), para hacer frente a posibles afectaciones en derechos causadas directa o indirectamente por su actividad.
-  **Enfoque de Empresas y Derechos Humanos:** Cada empresa deberá transitar el proceso de hacer un análisis y verificación acorde a sus actividades. Esto implica identificar los riesgos y posibles afectaciones, valorar y verificar sus actuaciones teniendo en cuenta los estándares establecidos, y evaluar finalmente sus impactos en derechos humanos teniendo en consideración la información aportada por los ciudadanos, instituciones o autoridades para el efecto.
-  **Articulación y coordinación:** El proceso de análisis y verificación de casos, en muchas ocasiones, requerirá que las empresas realicen acciones coordinadas y sistemáticas con otras instancias, especialmente con las instituciones reguladoras y ejecutoras de política a nivel sectorial según su actividad y con autoridades de prevención, vigilancia y control como la Defensoría del Pueblo, las cuales de manera complementaria puedan aportar información adicional sobre el caso, así como acompañar el ejercicio de verificación de posibles afectaciones, de manera que se logre determinar la medida de remedio más ajustada y que mejor responda a las necesidades del caso.

POSIBLES ACCIONES

INMEDIATAS

-  **Desarrollo de protocolos, guías o procedimientos con énfasis en componente de análisis y verificación:** Se recomienda desarrollar un protocolo, guía o procedimiento estandarizado en remedio no judicial, el cual posea un enfoque de análisis y verificación de casos, para que a través de parámetros e indicadores establecidos, permita (tanto a empresas como instituciones públicas) examinar y calificar los posibles impactos en clave de derechos, con la finalidad de definir las medidas de remedio. Para el efecto y como referentes, existen diversos instrumentos desarrollados, especialmente a nivel internacional, los cuales

facilitan el análisis y verificación de los casos a fin de establecer las medidas de remedio más apropiadas y eficaces, según las circunstancias. Para mayor detalle sobre dichos instrumentos, consultar la sección de recursos disponibles.



Desarrollo de un mapa de mecanismos de remediación y medidas de remedio no judicial:

En el marco de compromisos establecidos en el PNA, se hace primordial el desarrollo de un mapa oficial de remedio no judicial, con énfasis en la oferta disponible de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), a fin de que tanto empresas como instituciones públicas tengan claridad sobre las distintas vías que existen para remediar, y las formas en que puede materializarse el remedio. Lo anterior, facilitará la decisión o identificación de las medidas adecuadas de remedio a que haya lugar, para atender y resolver las distintas quejas y requerimientos.

Para el efecto, CREER ha desarrollado una Caja de Herramientas de Remedio No-Judicial, especialmente pensada para facilitar el conocimiento y consulta de los distintos mecanismos existentes de remediación y las posibles medidas de remedio.

Se recomienda igualmente consultar a continuación los recursos disponibles, para conocer referentes sobre el mapeo de remedio no judicial.



RECURSOS DISPONIBLES

PROTOCOLOS, GUÍAS Y PROCEDIMIENTOS:

- © Departamento Nacional de Planeación – Protocolos de servicio al ciudadano: Son una guía con orientaciones básicas, acuerdos y métodos, previamente concertados con las entidades del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, que busca ordenar y mejorar la interacción entre los servidores públicos y los ciudadanos. Los protocolos de servicio unifican y capitalizan las experiencias exitosas, optimizan los recursos y la capacidad de respuesta, y mejoran la calidad de vida de quienes atienden y de quienes consultan. Es de resaltar que en estos protocolos se contemplan además componentes diferenciales para atención de población con enfoque diferencial (ej. Mujeres, niños, etc), y un énfasis en derechos de los ciudadanos.
- © Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos: Elaborados por la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA), estos lineamientos se han formulado con el propósito de asesorar a diversos actores acerca de las buenas prácticas esperadas en las evaluaciones de impacto social (EIS) y en los procesos de gestión de impactos sociales, particularmente en proyectos de desarrollo como represas, minas, fábricas, perforación de pozos de petróleo y gas, oleoductos, puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, y líneas de transmisión eléctrica, además de otros proyectos de infraestructura como programas agrícolas, forestales y de acuicultura de gran escala.
- © Herramienta de revisión rápida del Instituto Danés de Derechos Humanos: Es una herramienta de diagnóstico diseñada para identificar las posibles violaciones de derechos humanos causadas por el efecto operaciones empresariales.
- © Guía de Evaluación y Gestión de Impactos en los Derechos Humanos: Proporciona una metodología completa sobre cómo llevar a cabo una evaluación del impacto sobre derechos humanos. Producido por el International Business Leaders Forum, en asociación con el Pacto Mundial de la ONU.
- © Guía de herramientas corporativas de evaluación de impacto de los derechos humanos: Presenta una visión general de las herramientas de evaluación de impacto existentes y ayuda a identificar herramientas apropiadas para las empresas.

MAPEO DE REMEDIO NO JUDICIAL:

- © Mapeo de mecanismos de reclamación en empresas y derechos humanos: Se trata de un recurso desarrollado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, que permite examinar las fortalezas y debilidades de los actuales mecanismos generales de quejas, clasificándolos según el tamaño de la empresa y alcance de operación (internacional, nacional o local), a fin de resaltar las lecciones aprendidas y explorar qué tipo de mecanismo se requieren para atender quejas específicamente asociadas a empresas y derechos humanos.

9

COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN
PARA LA ATENCIÓN

A.

**¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?**

Las **INSTITUCIONES** poseen canales compartidos de información, así como instancias conjuntas de interlocución, coordinación y decisión, de manera que la atención de casos responde a un ejercicio articulado de valoración (cuando existen competencias y/o responsabilidades de dos o más instancias), para determinar y asignar de manera clara los roles y alcances, individuales y colectivos, en la implementación de las medidas de remedio.

Una articulación y coordinación efectiva garantiza, además, que se reduzcan posibles acciones en contra del Estado (de manera indirecta) y en contra de las distintas instituciones y entidades (de manera directa), por motivo de una tardía intervención o ausencia de la misma. En otras palabras, la generación de mecanismos y criterios unificados coordinación, beneficia la mitigación de riesgos litigiosos y fiscales para la nación.

De otra parte, las **EMPRESAS** poseen mecanismos idóneos para poner en conocimiento tanto de instituciones como de autoridades de vigilancia y control, aquellos casos que por sus características ameriten actuaciones administrativas de apoyo o intervención en la protección de derechos, según corresponda, para garantizar que la atención de los casos responda a un ejercicio articulado y de corresponsabilidad, cuando haya lugar a ello.

**PROCESO ESTÁNDAR DE
COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN**

Se recomienda atender, de manera general, los siguientes pasos para conseguir una adecuada coordinación y articulación que permita materializar la atención y resolución de casos, a través de los mecanismos y medidas de remedio disponibles:

1. Determinar el sector, dentro del Estado,
2. Determinar la o las entidades competentes para atender el caso (de acuerdo a su naturaleza, objetivos, funciones y misión):
 -  En el nivel central, el Ministerio o Departamento Administrativo y las Unidades Administrativas Especiales.
 -  En el nivel descentralizado, las entidades territoriales (Alcaldía-Gobernación) y las entidades directas adscritas, tales como los establecimientos públicos, fondos cuenta con personería jurídica, unidades administrativas especiales con personería jurídica, superintendencias con personería jurídica, empresas sociales del Estado, institutos científicos y tecnológicos y, agencias estatales de naturaleza especial.

3. Usar los canales de comunicación directa, para establecer contacto directo con los responsables al interior de cada entidad (idealmente, enlaces preestablecidos).
4. Definir una ruta para implementar las medidas de remedio a que haya lugar.
5. Señalar los insumos, operaciones y resultados esperados (individuales y conjuntos).
6. Poner en marcha las correspondientes acciones de manera conjunta, según las competencias y responsabilidades previamente definidas.



B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

En la actualidad existe una pluralidad de competencias institucionales para la protección de derechos y una dispersión de los canales de atención, lo cual, sumado a la complejidad de lograr articular la atención entre instituciones y entre instituciones y empresas, implica la necesidad de desarrollar estrategias y mecanismos idóneos de coordinación entre y para todas las instancias responsables de la atención. Es importante que se pueda desarrollar un trabajo interinstitucional para fijar las competencias relativas a la atención entre las distintas instituciones públicas, pero además generar una articulación efectiva entre éstas y las instancias propias de las empresas, para garantizar una acción coordinada, según lo ameriten las necesidades del caso.

Del mismo modo, es importante que se involucren los mecanismos de articulación nación-territorio, lo cual implica establecer puentes con las autoridades y entes territoriales, así como los puntos de operación de las empresas a nivel local, para generar rutas y procedimientos eficientes de atención cuando se requiera la intervención de dos o más instancias públicas y/o privadas para definir e implementar las medidas de remedio (para lo cual se recomienda consultar los *criterios orientadores para escalar directamente un caso a instituciones públicas*, en la Caja de HerramientasRemedio No-Judicial).

¿Qué dicen los PRNU sobre la coordinación para atención?

Los PRNU hacen referencia a la necesidad de garantizar 'Coherencia Política' (Principio No.8), como el deber de los Estados de asegurar que los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales que configuran las prácticas empresariales sean conscientes de las obligaciones de derechos humanos del Estado y las respeten en el desempeño de sus respectivos mandatos, en particular ofreciéndoles la información, la capacitación y el apoyo pertinentes.

De lo anterior, y tal como lo disponen los PRNU, se desprende una coherencia política nacional tanto vertical como horizontal, lo cual en otras palabras significa la necesidad de articular los lineamientos y actuaciones, a través de políticas, leyes y procesos, que permitan apoyar y equipar a los departamentos y organismos, tanto a nivel nacional como subnacional, brindar una atención efectiva.

¿Qué dicen las [Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, sobre la necesidad de coordinar y articular la atención desde las empresas?](#)

Con relación a las recomendaciones para las empresas, la OCDE menciona la necesidad de articular esfuerzos colectivos desplegados en su sector de actividad, conjuntamente con otras empresas con las que tienen proveedores comunes, a fin de coordinar sus políticas respecto a la cadena de suministro y a las estrategias de gestión de riesgos, incluidos los intercambios de información.

Asimismo, las Líneas Directrices invitan también, a las empresas a participar en las iniciativas privadas (iniciativas ciudadanas) o de múltiples partes interesadas y en el diálogo social sobre la gestión responsable de la cadena de suministro. Esto se basa en procedimientos interactivos con todas las partes interesadas, por ejemplo, a través de reuniones, audiencias o consultas, que faciliten un compromiso eficaz y una comunicación en los dos sentidos (instituciones y empresas) para la gestión de soluciones frente a posibles conflictos.

Estos esfuerzos colectivos de articulación, redundan en definitiva en una mejor atención y, más específicamente, en un instrumento para facilitar la adopción de medidas más ajustadas por parte de las Empresas, tanto para mitigar la posible afectación de derechos, como para remediar efectivamente cuando se ha causado un daño.

¿Qué dice el [Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH \(PNA\) con relación a la articulación y coordinación para la atención?](#)

El PNA expresamente establece que el Estado cuenta con múltiples políticas públicas que afectan a las actividades empresariales desde distintos ámbitos (regulación, vigilancia, sanción, apoyo, etc.), y por tanto se requiere que exista coherencia entre estas y la inclusión de un enfoque común de protección y respeto a los derechos humanos.

Por ello, entre las líneas y las acciones que contiene el Plan, expresamente se contempla la 'articulación y coordinación', para lo cual se requiere un papel mucho más activo por parte de las empresas en las transformaciones positivas que requiere el país, apostando por la debida diligencia y bajo un enfoque de mantener "Acción sin Daño"; y un esfuerzo de articulación de las entidades, la armonización de las políticas públicas de empresas y derechos humanos y de responsabilidad social empresarial, así como el concurso de las empresas y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, el PNA establece la necesidad de generar un 'liderazgo compartido de la implementación', el cual está representado tanto por entidades nacionales como territoriales, con el más alto compromiso de todos los servidores públicos, y del Gobierno Nacional para fortalecer las capacidades de las entidades locales para la aplicación de este Plan y de los estándares internacionales, así como las instituciones nacionales a asistir a los territorios para su adaptación conjunta.



PUNTOS CLAVE PARA COORDINAR Y ARTICULAR LA ATENCIÓN



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos y capacidades tecnológicas:** Se deberán fortalecer los canales conjuntos (interinstitucionales) de información e interacción, de manera que faciliten la articulación en el nivel Nacional, Departamental y Municipal, a fin de establecer cuándo es necesaria la implementación conjunta de medidas (lo cual puede haberse ya determinado en la fase precedente). Igualmente, las instituciones públicas deberán desarrollar y/o fortalecer canales de doble-vía de información e interacción con las empresas, para que cuando se requiera puedan determinar posibles intervenciones conjuntas para facilitar las medidas de remedio.
-  **Adaptabilidad:** Para efectos de identificar y/o establecer los mecanismos más apropiados de coordinación y articulación, se deberá tener en cuenta la disponibilidad de recursos y capacidad operativa de los pares institucionales y demás autoridades a nivel local, así como el contexto regional de funcionamiento, considerando aspectos como la distancia, condiciones de seguridad, infraestructura, etc.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Es necesario que las instituciones públicas y particularmente aquellas con competencias directas en la determinación e implementación de medidas, formen y capaciten a los funcionarios públicos encargados de atender los casos, tanto del nivel nacional como del territorial, en el conocimiento de las competencias y funciones de las distintas instancias públicas de atención y sobre el alcance y responsabilidades de las empresas para la solución de conflictos.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Tal como lo disponen los instrumentos internacionales y nacionales al respecto, es necesario que las instituciones públicas y las empresas puedan armonizar, a nivel funcional y operativo, las políticas públicas de empresas y derechos humanos y de debida diligencia, de modo que sus procesos y procedimientos incluyan componentes de articulación y coordinación efectiva, para atender de manera conjunta (cuando haya lugar a ello), los casos que involucren posibles afectaciones de derechos.
-  **Gestión del conocimiento:** Las intervenciones conjuntas para determinar e implementar medidas de remedio, deberán permitir generar conocimiento sobre buenas prácticas, barreras y oportunidades de mejora, de manera que ante la ocurrencia de casos análogos en el futuro, se puedan adoptar conjuntamente las acciones más efectivas de articulación y coordinación previamente identificadas.
-  **Enfoque sistemático:** Es necesario poder desarrollar mecanismos de coordinación y articulación de manera sistemática, de forma tal que no se requiera una evaluación compleja sobre la necesidad o posibilidad de involucramiento de otras instancias para cada caso, sino que existan por el contrario espacios y canales pre-establecidos de actuación conjunta, conforme se reciban casos que por sus características así lo ameriten.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las instituciones públicas deberán trabajar con las empresas para la implementación de mecanismos de articulación, rutas de acción, espacios de discusión y recursos de capacitación conjunta, para favorecer la coordinación en la atención de casos.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Ante la ausencia de instrumentos y/o mandatos específicos para coordinar a nivel institucional la atención de casos que impliquen posibles afectaciones de derechos en el marco de actividades empresariales, es imperioso que las entidades y autoridades puedan actuar de manera articulada y coordinada, de acuerdo al alcance de sus competencias y responsabilidades, para poder implementar medidas adecuadas de remedio no judicial. Para ello, se recomienda consultar los recursos disponibles.
-  **Seguimiento y control:** Los procedimientos y estrategias de coordinación, deberán contemplar mecanismos de seguimiento y control, a fin de verificar de manera conjunta la implementación debida de las medidas, a partir del cumplimiento de compromisos y competencias, por parte de las instancias involucradas y responsables de proveer remedio. Así mismo, las autoridades de prevención, vigilancia y control deberán ser debidamente notificadas de los procedimientos de actuación conjunta, de modo que puedan realizar seguimiento a la determinación e implementación efectiva de las medidas de remedio.



PARA LAS EMPRESAS

-  **Capacidades en términos de recursos:** Tal como lo han dispuesto instancias como la OCDE, es necesario que las empresas implementen procedimientos interactivos (lo cual implica desarrollos en términos de procesos y disposición de recursos) para poder fijar canales de comunicación con las distintas partes involucradas en la atención de conflictos, particularmente a nivel de instituciones formuladoras y ejecutoras de política, e instancias locales de atención.
-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** El personal específicamente encargado dentro de las áreas misionales de la empresa, o aquellas personas a quienes se les hayan asignado funciones de análisis y verificación de las quejas y requerimientos que tengan que ver con posibles afectaciones o vulneraciones de derechos, serán las mismas que, siguiendo los protocolos y canales establecidos para el efecto, puedan comunicarse directamente con las distintas instancias, entidades y autoridades, para que según lo amerite el caso, puedan apoyar y/o actuar de manera conjunta con la empresa, a fin de determinar e implementar las medidas de remedio.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Las empresas deberán capacitar a su personal (anteriormente mencionado) encargado de atender los casos relacionados con quejas y/o reclamaciones en el marco de sus operaciones, para que conozca sobre toda la oferta y mecanismos de remedio no judicial, e igualmente esté en capacidad de determinar con quién establecer contacto (en caso de requerirse) a nivel de las instituciones públicas y/o autoridades de vigilancia y control competentes, para poder implementar de manera conjunta las medidas apropiadas de remedio. Para ello, es recomendable apoyarse en el mapeo o diagrama de instituciones y empresas.
-  **Enfoque de Empresas y Derechos Humanos:** La debida diligencia de las empresas para el respeto de derechos humanos y remediación en caso de posibles vulneraciones a los mismos, implica el deber de sumarse a los esfuerzos e iniciativas de coordinación y articulación, promovidas desde el Estado, para garantizar una atención de casos y conflictos de manera

apropiada. Para ello, se recomienda consultar los recursos disponibles encaminados a generar una mayor interacción y articulación de las instancias, tanto públicas como privadas, encargadas de establecer e implementar medidas de remedio no judicial.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

-  **Fortalecimiento del rol de las autoridades de inspección, vigilancia y control.** El papel de las autoridades de inspección, vigilancia y control es fundamental de manera transversal para todos los módulos y sub-procesos enmarcados en el sistema de Remedio No-Judicial, sin embargo, en cuanto concierne específicamente a la articulación y coordinación para la atención de casos que impliquen afectaciones reales o potenciales de derechos, adquiere preponderancia su involucramiento dados los mandatos institucionales y legales que atienden a su naturaleza. Bajo esas consideraciones, en el corto plazo es aconsejable que instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, asuman el liderazgo a nivel de apoyo, seguimiento y facilitación para que las diversas entidades competentes y responsables de la atención de casos, puedan generar sinergias alrededor de los distintos mecanismos y medidas no judiciales de remedio. Para ello, se recomienda por ejemplo el desarrollo de una doctrina defensorial especializada para la atención y seguimiento a casos de posibles afectaciones de derechos en el marco de actividades empresariales, así como el robustecimiento de herramientas como INTEGRA, de la PGN, con la cual a partir de su función preventiva, su capacidad de diálogo y el uso intensivo de la tecnología y la información, permite incrementar la coordinación entre las entidades del Estado, a través de la consolidación de información de 9.041 instituciones públicas de manera transversal, permitiendo la interacción entre estas y la emulación por las mejores prácticas. Así mismo, beneficia una coordinación concertada entre los organismos de control para mejorar la oportunidad y pertinencia de sus acciones.
-  **Mapeo o diagrama completo de instituciones y empresas a nivel sectorial, que explique los distintos roles y competencias para la protección de derechos.** Este mapeo no requiere un desarrollo extenso en la medida que existen ya diversos instrumentos que explican los distintos roles y competencias de las entidades e instituciones del Estado, sin embargo, hasta el momento en ninguno de ellos se han desagregado en particular aquellas competencias relacionadas con la protección de derechos en el marco de actividades empresariales, ni tampoco se ha incluido el mapeo de las empresas relevantes por sectores. Se trata de un instrumento sin antecedentes, en cuanto a los puntos de encuentro entre empresas e instituciones, en la protección de derechos y en la atención de casos en donde se presenten posibles afectaciones. Este mapeo puede verse complementado con el **Mapa interactivo de la oferta actual con georeferenciación**, referido en las posibles acciones del módulo 1.2.

 **MEDIANO PLAZO**

- ⬡ **Mecanismos de articulación de la política Nación-Territorio.** El artículo 123 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un Nuevo País', dicta que "la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos o quien haga sus veces deberá articular, coordinar y supervisar la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034". Esta política, denominada "**Nación-Territorio**", representa una oportunidad para que dentro de la misma se desarrolle un enfoque de coordinación y articulación para la implementación de medidas de remedio no judicial, lo cual a su vez deberá incorporarse a los procesos y actuaciones de las distintas instituciones con competencias para atender casos que involucren posibles afectaciones o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales, de manera que las medidas de remedio no judicial puedan ser determinadas y ejecutadas coordinadamente entre el nivel central y regional, así como con las entidades territoriales.



RECURSOS DISPONIBLES

INSTRUMENTOS E INSTANCIAS QUE FACILITAN LA COORDINACIÓN INTRA E INTER-INSTITUCIONAL:

- © **Punto Nacional de Contacto (PNC):** Es un mecanismo de mediación creado por la OCDE, que debe ser implementado por los estados parte de este organismo, así como los países que están haciendo el trámite para ingresar (entre los que se encuentra Colombia).

Es la instancia encargada de divulgar y promocionar el instrumento y atender solicitudes relacionadas con el posible incumplimiento en la aplicación de las Directrices por parte de una empresa multinacional. De igual manera promoverá el conocimiento y la eficacia de las Directrices entre las entidades y organismos estatales, el sector empresarial, las organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales y demás actores interesados.

El PNC, no únicamente constituye un espacio que puede facilitar la materialización de las medidas, sino que entre sus mandatos tiene expresamente el de **generar un acercamiento entre las comunidades, instituciones y empresas**, para ayudar a resolver los problemas planteados en los casos específicos, de manera eficiente, oportuna y de conformidad con las Directrices OCDE. Lo anterior, implica que el **PNC representa una instancia con una clara vocación de articulación de los distintos actores responsables de facilitar medidas de remedio, tanto institucionales como privados.**

- © **Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresa:** De conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, este grupo (*creado en el marco del Subsistema de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) del Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*) constituye el órgano que oriente y coordine la acción del Estado, para que exista coherencia entre las políticas públicas y la inclusión de un enfoque común de protección y respeto a los derechos humanos. El Grupo de Trabajo deberá generar una articulación interinstitucional a fin de establecer objetivos compartidos para todas las entidades competentes en esta materia de forma armónica, contando con mecanismos de coordinación, rutas de acción, espacios de discusión, recursos de capacitación, entre otros.

Forman parte de este grupo el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, SENA, Coldeportes, Colciencias. Como invitados permanentes: Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Con la Secretaría Técnica de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

- © **Guía de elementos básicos del Estado colombiano:** Se trata de una guía (elaborada por el DNP) para autoridades territoriales y ciudadanos, que tiene como objetivo generar una mayor comprensión de la organización y funcionamiento del Estado colombiano para contribuir al fortalecimiento de la relación entre las entidades y organismos estatales y los ciudadanos.

Para los fines de coordinación y articulación, esta guía constituye un recurso muy útil en la medida que permite no sólo a los funcionarios públicos, sino también a las empresas, en la comprensión de la organización de la administración pública, así como las competencias y funciones de las distintas instituciones y entidades que componen el Estado, lo cual permite saber con quién y en qué niveles es necesario establecer acciones de coordinación y/o articulación para atender los casos relacionados con empresas y derechos humanos.

10

IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REMEDIO NO JUDICIAL



A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR?
¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, en cumplimiento de sus mandatos y competencias para proteger los derechos de los ciudadanos, poseen procedimientos claros y mecanismos adecuados para implementar las medidas de remedio a que haya lugar, una vez se ha determinado el impacto real o potencial, y el o los responsables de atender el caso (de manera individual o coordinada).

Las **EMPRESAS**, con fundamento en su deber de implementar la debida diligencia e incorporarla a sus sistemas de gestión y operación, con el fin de identificar, prevenir o atenuar los impactos negativos, reales o potenciales en derechos humanos, y de tomar las medidas necesarias para tratarlos cuando se produzcan dichos impactos; poseen rutas, protocolos y procedimientos suficientes para implementar las medidas de remedio no judicial que se hayan definido previamente, bien sea directamente o en coordinación con instituciones o autoridades públicas.



LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DEBEN TENER EN CONSIDERACIÓN (ENTRE OTROS) LOS SIGUIENTES ELEMENTOS ESENCIALES:

-  **Inclusión y participación:** Involucrar de manera suficiente a las comunidades y posibles afectados en la toma de decisiones sobre la implementación de las medidas de remedio, y dar la posibilidad de interpellar la(s) medida(s) adoptada(s) por parte de los afectados.
-  **Empoderamiento:** Apropiar a las comunidades y a los afectados de los mecanismos y medidas de remedio no judicial, no sólo para atender las vulneraciones inmediatas, sino para mitigar y prevenir posibles afectaciones futuras.
-  **Transparencia:** Difundir y socializar ampliamente todos los procedimientos contemplados para implementar las medidas de remedio. El proceso de ejecución de las medidas contempladas debe ser oportuna y suficientemente informado a todos los interesados, particularmente sobre las acciones requeridas, pasos a seguir y tiempos estimados.
-  **Priorización de personas vulnerables:** Priorizar los derechos de personas de especial protección constitucional por condición de vulnerabilidad (mujeres, menores, discapacitados, minorías étnicas y ancianos), al momento de considerar la implementación de las medidas de remedio.



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El proceso de implementación de las medidas implica delimitar los procedimientos, elementos y condiciones necesarios para ejecutar, de manera eficaz y oportuna, las medidas adecuadas de remedio no judicial. Esta implementación, tendrá en cuenta la necesidad o no de realizar actuaciones conjuntas, según se haya determinado en el módulo precedente de **coordinación y articulación**, y de acuerdo a las necesidades y requerimientos que se hayan identificado en el módulo de **análisis y verificación del caso**. La implementación de las medidas, adquiere por tanto suma importancia en cuanto representa la materialización del pilar de atención.

¿Qué dicen los PRNU sobre la implementación de las medidas de remedio?

El principio 31, referente a los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales, establece que para garantizar su eficacia, estos mecanismos tanto estatales como no estatales, deben ser predecibles (entre otros aspectos), lo cual implica que deben disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación. En ese sentido, los PRNU entienden que la implementación de medidas implica desarrollar de manera pormenorizada un proceso, que además sea susceptible de supervisión y verificación, de manera que permita materializar la(s) medida(s) de remedio que se haya(n) contemplado según las necesidades del caso.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, sobre el alcance de la debida diligencia para la implementación de medidas de remedio?

Las líneas directrices establecen que si una empresa detecta que existe el riesgo de contribuir a un impacto negativo, deberá tomar las medidas necesarias para interrumpirlo o prevenir esta contribución y usar su influencia para mitigar los impactos residuales en la medida de lo posible.

En ese sentido, con respecto al alcance de la debida diligencia (**entendida como las medidas específicas que deban tomarse**), las líneas directrices consideran que para ser adecuada a una situación concreta, dependerá de factores tales como el tamaño de la empresa, el contexto en el que se desarrollan sus operaciones, las recomendaciones específicas de las Directrices y la gravedad de los impactos negativos.

Bajo ese entendido, el proceso de implementación de las medidas deberá obedecer a dichos factores y determinar el alcance de las mismas, para en caso de requerirse, contemplar posibles medidas complementarias o articulación con la institucionalidad para garantizar su oportunidad y eficacia.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH sobre la debida diligencia y el deber de implementar medidas de remedio?

El PNA establece que el Estado debe apoyar a su sector empresarial en la implementación de procesos de debida diligencia, que en última instancia redundan en beneficio de

toda la sociedad, previenen impactos adversos sobre los derechos de las personas y fortalecen la gestión y sostenibilidad de las propias empresas en el mediano y largo plazo.

El PNA entiende por debida diligencia el conjunto de medidas que de manera sistemática realiza una empresa que actúa con prudencia, para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, atendiendo a sus circunstancias específicas por el sector de actividad, contexto operativo, dimensión y factores similares.

Finalmente, en cuanto a la implementación de medidas, el PNA contempla la necesidad de definir las vías de acceso a cada mecanismo no judicial de remedio; los obstáculos que afrontan; la relación entre cada mecanismo; las instituciones, los individuos y comunidades afectadas; y las opciones de investigación, mediación, facilitación, negociación y arbitraje existentes.



PUNTOS CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE REMEDIO NO-JUDICIAL



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos y capacidades tecnológicas:** Las instituciones públicas deben poder contar con recursos suficientes para asegurar que las medidas de remedio consideradas como idóneas en el análisis e identificación del caso, puedan ser efectivamente materializadas. Esos recursos, se traducen en financieros, físicos y operativos, según corresponda a la medida de remedio. En caso de no tener los recursos suficientes para materializar las medidas de remedio, dicha situación deberá ser debidamente demostrada y soportada, a fin de gestionar el apoyo necesario a través de las instancias competentes del Estado.
-  **Adaptabilidad:** Es necesario que la implementación de las medidas atienda las particularidades del contexto local y las necesidades concretas de la población afectada, lo cual implica considerar por ejemplo condiciones socio-económicas, condiciones de seguridad, enfoque diferencial, personas en condición de vulnerabilidad, entre otras.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Los funcionarios encargados de implementar las medidas deberán contar con el conocimiento técnico y experiencia suficiente que permita materializar el remedio de manera eficiente. Particularmente, se requiere conocimiento y experiencia en trabajo social y con comunidades vulnerables, así como en mecanismos no judiciales de remediación.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Las instituciones públicas deberán tener en cuenta que las quejas y reclamaciones generalmente no están enmarcadas en términos de derechos humanos, por lo cual las medidas deben tener la capacidad de remediar en clave de estos derechos para buscar su reestablecimiento. En ese sentido, al momento de implementar las medidas, es importante que estas puedan ser comparadas con estándares internacionales de protección de derechos y remedio, lo cual permitirá determinar si se ha cumplido con lo que se exige en casos análogos, y evitar que eventos similares se repitan en el futuro. Por lo anterior, el sistema de remedio no judicial debería incluir estándares para la implementación de medidas, y generar precedentes sobre casos efectivamente atendidos,

de manera que puedan servir como referentes para la implementación de medidas futuras en casos similares.

-  **Gestión del conocimiento:** La gestión del conocimiento debe ser incluida como un componente (y criterio) fundamental para la implementación medidas. Esto, porque el procedimiento de implementación de las medidas no debería desarrollarse caso a caso, sino que en la medida de lo posible, debe responder a estándares y criterios pre-establecidos, para lo cual es clave que se generen un conocimiento agregado a partir de los casos que se hayan resuelto, delimitando el camino a seguir dependiendo del tipo de medidas adoptadas.
-  **Seguimiento y control:** Las instituciones públicas deben poder rastrear en sus sistemas el estado de implementación de las medidas que hayan sido determinadas, de modo que se facilite el seguimiento y control sobre los aspectos formales y sustanciales requeridos para su materialización, es decir, para que efectivamente se consoliden las medidas de remedio no judicial.
-  **Enfoque sistemático:** En conexidad con la gestión del conocimiento, es clave poder generar una sistematización en los procedimientos de implementación de las medidas, eso es, conforme se vayan atendiendo y remediando casos, será posible retroalimentar los procedimientos para a futuro cuando se presenten situaciones análogas o similares, se tenga total claridad sobre los pasos a seguir en la implementación de medidas.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las instituciones públicas deben ofrecer espacios y canales a los ciudadanos (que han presentado quejas o reclamaciones) para que estos puedan informar o ampliar acerca de sus percepciones sobre las medidas que se van a implementar, a fin de lograr que estas efectivamente respondan a las necesidades del caso y se adapten a los contextos locales.
-  **Articulación y coordinación:** La implementación de las medidas supone una intervención articulada y armónica (cuando en el análisis del caso y la identificación de las medidas han intervenido dos o más instancias). Por ello, en las etapas precedentes se habrá debido identificar las necesidades de trabajar de manera articulada, bien sea entre distintas instituciones o entre instituciones y empresas, según corresponda, y siguiendo las competencias, responsabilidades y alcance concreto que se haya estimado, se continuará el trabajo conjunto en la implementación de las medidas para materializar el remedio.
-  **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Para la implementación efectiva de las medidas, es necesario considerar la oferta completa de mecanismos no judiciales de remedio existente, con la garantía de imparcialidad para que puedan ser atendidas y resueltas las quejas por agravios o violaciones a los derechos humanos. Por ello, el sistema de remedio debe contemplar la oferta completa de remedio no judicial (institucional y no institucional), para que tanto instituciones como empresas tengan claro el procedimiento a seguir para implementar las medidas, considerando las instancias requeridas, así como los requisitos de forma y de fondo establecidos según el tipo de mecanismo de remedio no judicial.
-  **Seguimiento y control:** Tan pronto como se determinen las medidas necesarias de remedio, esta situación deberá ser comunicada a todos los interesados y activar paralelamente mecanismos de seguimiento y control. En términos administrativos, esto implica delegar uno o varios responsables, que realicen un seguimiento detallado al proceso de implementación de las medidas, supervisen las acciones necesarias, y faciliten la comunicación con los ciudadanos para conocer su percepción frente a dicho proceso de implementación.



PARA LAS EMPRESAS

- ⬢ **Capacidades en términos de recursos:** Al igual que las instituciones públicas, las empresas deberán contar (en consideración del tamaño de la empresa y alcance de operación), con recursos suficientes financieros, físicos y operativos, para poder implementar las medidas de remedio que se hayan considerado necesarias para atender el caso.
- ⬢ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las empresas deben estar en capacidad de consultar a los ciudadanos identificados como potencialmente afectados en el marco de sus operaciones (tras haber analizado y verificado un determinado caso), acerca de las percepciones frente a las medidas contempladas para generar un desagravio de derechos, a fin de lograr que el remedio efectivamente responda a las necesidades y puedan detener las causas o reparar los daños, según corresponda. Esto, supone adicionalmente para las empresas una ventaja en clave de proyección de su debida diligencia, pues el acceso de primera mano a la información de parte de la ciudadanía, le permite hacer diagnósticos de asuntos estructurales del medio social y ambiental que impacta y formular estrategias acordes con ellos.
- ⬢ **Conocimiento especializado y capacitaciones:** En el marco de las capacitaciones enunciadas en las fases anteriores, que se recomienda se implementen a nivel de todo el personal que directa o indirectamente tenga que ver con la atención de casos dentro de las empresas; es importante que se tenga total claridad sobre las distintas vías de remediación que existen (oferta institucional y no institucional), pero además sobre las formas de remedio, con énfasis en los estándares que proporcionan los instrumentos internacionales y nacionales, para poder determinar adecuadamente la implementación de las medidas, y aquellos aspectos o elementos que deben ser tenidos en cuenta para llevar a cabo dicho proceso de manera satisfactoria.
- ⬢ **Enfoque de Empresas y Derechos Humanos:** Si bien la naturaleza y el alcance de la debida diligencia dependen de las circunstancias de cada empresa y su situación particular, es un deber de todas tomar las medidas necesarias para tratar los impactos reales o potenciales, a través de medidas adecuadas de remedio. Por ello, la implementación de las medidas implica considerar todos los elementos necesarios para que el remedio pueda materializarse de manera efectiva y oportuna, procurando además la no-repetición de las circunstancias que dieron lugar a la afectación.
- ⬢ **Articulación y coordinación:** Tal como se ha venido desarrollando en las fases anteriores, el componente de atención requiere que frente a determinados casos se coordine y articule una actuación conjunta entre empresas e instituciones, particularmente cuando en el proceso de análisis y verificación del caso se evidencie la necesidad de concurrencia de dos o más instancias responsables de facilitar mecanismos y medidas de remedio, de acuerdo a su alcance y competencias. Por ende, el proceso de implementación de medidas se deberá dar bajo un esquema consecuente de articulación y coordinación, en caso que así se haya determinado en los procedimientos y actuaciones previas.
- ⬢ **Seguimiento y control:** Durante el proceso de implementación de las medidas es fundamental prestar especial atención a la garantía de condiciones para la materialización del remedio, esto es, asegurar que las medidas de remedio previamente determinadas se cumplan eficazmente, de modo que se produzca un restablecimiento de los derechos afectados. En ese orden, las acciones de seguimiento y control dentro de la implementación, pueden involucrar actuaciones únicamente por parte de la empresa, pero en determinados casos involucrarán el acompañamiento de las autoridades de prevención, vigilancia y control, sobre lo cual se profundizará en el módulo final correspondiente a la NO-REPETICIÓN.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

-  **Fortalecer el papel de las instituciones con competencias en protección de derechos humanos para manejar quejas contra las empresas y articular la implementación de las medidas.** La Universidad de Harvard produjo el documento “*Mecanismos de quejas en Empresas y Derechos Humanos: Puntos fuertes, debilidades y vacíos*”, el cual incluye entre sus principales recomendaciones la posibilidad de ampliar los mandatos de las Instituciones nacionales con competencias en la protección de derechos humanos, para que puedan implementar medidas efectivas. Así mismo, se recomienda que en caso de no ser posible dicha ampliación de los mandatos, se creen comisiones separadas o se asignen funciones en la Defensoría del Pueblo, de manera que funja como ente coordinador para implementar las medidas a través de procesos centrados en el diálogo o en mecanismos de restablecimiento de derechos con carácter vinculante (o proporcionar ambos) dependiendo de las necesidades.
-  **Aplicar un test de eficacia sobre los mecanismos de remedio no judicial y las medidas a implementar.** Desarrollar un ejercicio de valoración mediante un test de eficacia, permitirá tanto a las instituciones públicas como a las empresas, determinar qué tan apropiadas son o no las distintas medidas y mecanismos no judiciales disponibles, para remediar eficazmente determinados tipos de afectaciones en derechos humanos. Para ello, será necesario partir de la categorización de conflictos y derechos asociados a las distintas actividades empresariales, para establecer tipologías sobre las vías de remedio no judicial que más se ajusten según el caso.



MEDIANO PLAZO

-  **Desarrollar guías y herramientas para las Juntas Directivas de las empresas, con base en las cuales puedan definir estándares de atención para mitigar y remediar posibles impactos en derechos humanos.** A través de ello, se podrá brindar asesoramiento y/o directrices sobre cómo las Juntas Directivas pueden involucrarse para que las empresas cumplan con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, y ajustar sus actuaciones a estándares internacionales, además de cumplir con las responsabilidades legales establecidas en el marco normativo nacional. Como ejemplo de ello, en recursos disponibles se puede consultar la guía para Juntas Directivas desarrollada por la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos.
-  **Generar espacios de participación con las comunidades presentes en zonas de actividad empresarial (por ejemplo a través de entrevistas y grupos focales), para indagar sobre su percepción acerca de cuándo se entiende que las medidas de remedio no judicial son adecuadas y efectivas.** A través de distintos ejercicios y métodos, se busca que las comunidades y particularmente los directamente afectados por posibles vulneraciones de derechos, puedan dar a conocer su visión del caso, a fin de identificar y examinar las percepciones y expectativas en materia de remedio no judicial, el tipo de medidas que a su juicio se adecúan más a sus necesidades, y el grado en que se podría considerar que las medidas se ajustan y responden a esas expectativas.



RECURSOS DISPONIBLES

APROVECHAMIENTO DE MECANISMOS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARA GENERAR RETROALIMENTACIÓN Y ACCIONES FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS, ASÍ COMO REALIZAR SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN A LAS MISMAS:

- ⦿ **Juntas de Acción Comunal –JAC:** Aunque existe en nuestra consideración, una evidente necesidad de blindar el funcionamiento de las JAC en el marco de la legalidad (como se aclaró previamente), su naturaleza de organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa; permite considerar la generación y fortalecimiento –a través de las mismas- de procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario. Así, las JAC podrán mantener a la comunidad informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo; al tiempo que promuevan y ejerzan las acciones ciudadanas y de cumplimiento; y divulguen, promuevan y velen por la vigencia de los derechos.
- ⦿ **Programa Avanza:** Este programa es liderado desde el Ministerio del Interior y tiene su antecedente en las alianzas para la prosperidad, que vuelven a surgir en el plano de la participación ciudadana como un ejercicio de planeación y participación entre gobierno, industria y comunidades.

Es un programa que promueve la participación ciudadana a través de procesos de diálogo (comunidad, industria y Gobierno nacional, municipal, departamental y nacional) para construir visiones conjuntas y concretar acciones que fortalezcan el territorio como un bien común. Aunque actualmente su alcance está pensado para regiones donde opera la industria de hidrocarburos, es una estrategia que podría ampliarse para otros sectores como el minero o de infraestructura.
- ⦿ **Mecanismos de Justicia Comunitaria:** Hacen parte del sistema de justicia comunitaria que es alternativo a la justicia estatal y que están definidos por las formas propias o tradicionales comunitarias de resolución de conflictos en equidad. Se trata de mecanismos conciliatorios o impositivos según las tradiciones y fuerza ancestral de los agentes reconocidos por las comunidades y las reglas con que ellas los hayan cubierto.
- ⦿ **Punto Nacional de Contacto (PNC):** Pese a ser un recurso potencial (aún no está en funcionamiento) este mecanismo creado por la OCDE y que fue ya mencionado en el **módulo 2.3** (coordinación y articulación interna y externa) puede fungir tanto como un espacio de acercamiento entre las comunidades, instituciones y empresas, así como de mediación para ayudar a resolver los problemas planteados en los casos específicos,

de manera eficiente, oportuna y de conformidad con las Directrices OCDE. En otras palabras, está pensado para facilitar y/o proporcionar las medidas de remedio y su implementación.

© **Empresas y DD.HH: Una guía de cinco pasos para Juntas Directivas de las empresas:**

Es una guía desarrollada por la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos (Equality and Human Rights Commission - EHRC) con la facilitación de SHIFT; la cual establece cinco grandes pasos que deben seguir las Juntas Directivas para asegurarse de que sus empresas identifican, mitigan e informan sobre los impactos de sus actividades sobre los derechos humanos. Estos pasos también ayudan a las Juntas Directivas a reflejar su liderazgo y deberes de debida diligencia.



CAJA DE HERRAMIENTAS

Recursos e insumos para facilitar la determinación de instancias y mecanismos no-judiciales de remediación y las medidas apropiadas de remedio y reparación

En el marco internacional de Empresas y Derechos Humanos, se entiende por remediación el proceso de proporcionar una solución para un daño (real o potencial) que tenga origen directo o indirecto en el contexto de actividades/operaciones empresariales. Bajo ese entendido, una vez se ha determinado la procedencia de las medidas no-judiciales de remedio (ver módulos 2.1. y 2.2.), estas pueden adoptar diversas formas, tales como la reparación material, la reparación simbólica, la restitución, la rehabilitación, y sanciones administrativas, así como la prevención de daños a través de, por ejemplo, garantías de no repetición. Por lo anterior, se consideró de utilidad desarrollar una Caja de Herramientas que facilite la identificación, de una parte, de las distintas instancias y mecanismos/vías no-judiciales de remediación; y, de otra parte, las medidas (formas) en que se puede materializar el remedio no-judicial incluyendo la reparación, así como una serie de conceptos y criterios orientadores.

TIPOS DE MECANISMOS NO-JUDICIALES DE REMEDIACIÓN SEGÚN LAS PARTES INVOLUCRADAS:

Mecanismos autocompositivos



- Se busca que los propios actores del conflicto encuentren una solución.
- La solución puede formalizarse mediante un acuerdo directamente firmado por las partes, que podría ser validado por autoridades.

Mecanismos intermedios



- En esta caso la institución o entidad, actúa por sí misma o mediante un tercero (facilitador, conciliador, amigable componedor) que proponga alternativas de solución para ayudar a las partes a encontrar una salida al conflicto.
- En las vías intermedias el tercero que interviene, si bien no toma la decisión, permite a las partes considerar las ventajas de resolver el conflicto directamente y en consideración de las oportunidades de arreglo que arroje el análisis del caso. En este caso el acuerdo lo firman las partes y el tercero que interviene.

Mecanismos heterocompositivos



- En los mecanismos heterocompositivos interviene un tercero empoderado para tomar decisiones sobre el conflicto, al cual las partes le delegan tal facultad.
- Se propone ya no un acuerdo sino una decisión de una instancia neutra y con conocimientos técnicos (a la que previamente las partes reconocieron competencia) compuesta por las entidades con capacidad de decisión sobre el caso. Se trata de una especie de 'tribunal de arbitramento'.

EL ALCANCE DEL REMEDIO DESDE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN EMPRESAS Y DD.HH

¿Qué dicen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DD.HH (PRNU) sobre el remedio?

Aun con las mejores políticas y prácticas, una empresa puede provocar o contribuir a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos que no haya sabido prever o evitar. Por ello, si una empresa detecta una situación de este tipo, ya sea mediante el proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos o por otros medios, debe emplearse a fondo, en virtud de su responsabilidad de respetar los derechos humanos, para remediar esa situación, por sí sola o en cooperación con otros actores.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre el remedio?

Las empresas deben evitar que las actividades propias generen o contribuyan a generar impactos negativos en los campos contemplados por las Directrices y tomar las medidas necesarias para tratarlos cuando se produzcan dichos impactos. Así mismo, deben establecer mecanismos legítimos o cooperar mediante estos mecanismos para poner remedio a los impactos negativos sobre los derechos humanos cuando se descubra que han causado dichos impactos o que han contribuido a generarlos.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH (PNA) con relación a la obligación de remediar?

Una vez la prevención de riesgos en derechos humanos ha fallado y se ha producido un impacto adverso, el Estado tiene la obligación de proveer remedio, entendiendo como tal la puesta en práctica de las medidas apropiadas para garantizar acceso a mecanismos de remediación eficaces.

INSTANCIAS QUE FACILITAN EL ACCESO A MECANISMOS DE REMEDIO NO-JUDICIAL

Se trata de la oferta pública de mecanismos de remedio, derivada directamente de la obligación estatal de proteger y garantizar los derechos humanos frente a intervenciones o actuaciones de terceros. El alcance de esos mecanismos debe ser doble: contrarrestar o reparar los daños causados, y prevenir la repetición de nuevos daños sobre los mismos derechos.

La procedencia de estos mecanismos no-judiciales se da cuando el objeto de las tensiones o conflictividades puede ser tramitado mediante causas transables y renunciables, es decir que cuando se trata de casos de violación o riesgo directo a un derecho fundamental, estos mecanismos pueden no ser aptos para el reestablecimiento en el ejercicio de derechos.

 **Acciones ante instancias administrativas/autoridades públicas:** Son mecanismos o medios de protección del individuo para impugnar los actos y hechos administrativos que lo afectan

y defender sus derechos frente a la administración. Estos mecanismos se materializan usualmente en pronunciamientos oficiales de las autoridades públicas (por ejemplo, laborales o ambientales), mediante actos administrativos que reconocen los derechos afectados, ordenan su restablecimiento y las acciones necesarias para ello.

Centros gratuitos de conciliación y servidores públicos facultados para conciliar¹: Es uno de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos más conocidos, a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. Son conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley, y el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y por tanto el acta de conciliación presta mérito ejecutivo.

En cuanto a las clases de conciliación, la Ley 640 de 2001 dispuso que podría ser judicial si se realizaba dentro de un proceso judicial, o extrajudicial si se realizaba antes o por fuera de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial se denomina en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades que cumplen funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.

Consultorios jurídicos: Los consultorios jurídicos de las universidades tienen como finalidad, entre otras, prestar servicios de asesoría jurídica a la población de escasos recursos económicos y prestar el servicio de solución alternativa de conflictos por medio del Centro de Conciliación, a través de las prácticas de los estudiantes de los Niveles I y II (cuarto y quinto año de Derecho). Los consultorios prestan asistencia legal en forma gratuita a personas de escasos recursos económicos y a instituciones o programas de interés social. Este servicio se ofrece procurando, en primer lugar, la solución de conflictos, mediante mecanismos de concertación como el diálogo, la conciliación o la transacción, con lo cual representan una instancia idónea para facilitar mecanismos de remedio con enfoque no-judicial.

Mediación: es un proceso (informal) de solución positiva de conflictos, voluntario y confidencial, donde un tercero, el mediador, de forma neutral e imparcial, ayuda a las personas implicadas a comunicarse de forma adecuada y constructiva con el fin de alcanzar acuerdos satisfactorios y aceptados por todos los participantes.

Amigable composición: mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición.

Casas de justicia: Tienen el propósito de asesorar, apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades territoriales, en el cumplimiento del mandato Constitucional de garantizar el derecho del acceso a la justicia a los ciudadanos. Entre otras funciones, tienen la de orientar e informar sobre los derechos humanos y las obligaciones legales de los usuarios; prestar servicios y promover la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos;

1 Los servidores públicos facultados para conciliar son los siguientes:

- Los Notarios.
- Los Delegados Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo.
- Los Agentes del Ministerio Público, que son los procuradores judiciales delegados ante la jurisdicción civil.
- A falta de los anteriores en el respectivo municipio, los Personeros Municipales y los Jueces Civiles o Promiscuos Municipales, que se denominan conciliadores subsidiarios o residuales.

y actuar como centro de recepción de quejas y denuncias.

 **Mesas locales de concertación:** El propósito de estas es acercar a los gobiernos locales, comunidades y empresas, para que en conjunto acuerden programas, rutas, recursos o estrategias que contribuyan a remediar impactos adversos atribuibles a la actividad empresarial.

 **Sistemas locales de justicia (SLJ):** Se trata de una estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad para reconocer las necesidades de justicia de cada territorio y asegurar respuestas oportunas y efectivas a la ciudadanía. Los SLJ funcionan a partir de una oferta articulada y complementaria del poder Judicial y el Gobierno, que interactúa con la sociedad en un esquema de mutua responsabilidad.

Esta es una apuesta clave de la estrategia porque se entiende que la justicia es un derecho preponderante que compete a todos y todas. De esta forma, se busca que las entidades del Estado encargadas de administrar justicia, los pueblos indígenas, afrodescendientes y romaníes con sus sistemas de justicia propia, pero también las comunidades y la ciudadanía en general puedan movilizar su experiencia y solidaridad para ayudar a resolver los problemas que les afectan. Por ello, los SLJ contemplan las formas de Justicia Comunitaria (mediante la intervención de las Juntas de Acción Comunal, Centros de Conciliación Conciliadores en Equidad, Jueces de paz, Conciliadores en Derecho, Árbitros) como mecanismos idóneos para facilitar arreglos y medidas de remedio no-judiciales.

 **Punto Nacional de Contacto de la OCDE:** Los países adherentes a las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, tienen la obligación de establecer o designar a un órgano denominado Punto Nacional de Contacto (PNC).

En el caso colombiano, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estableció mediante el Decreto número 1400 de 2012, el Punto Nacional de Contacto, adscrito a la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios.

El PNC, en el marco de su misión, presta sus buenos oficios para solucionar los conflictos que pudieran surgir por la existencia de alguna conducta que presuntamente no se ajuste o contraríe alguna recomendación contenida en las directrices.

 **Inspector de policía:** Juega un papel fundamental en las dinámicas sociales del campo. Es una figura ampliamente reconocida por la comunidad y de múltiples intervenciones, que cuenta con la competencia para acercar a las partes mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, facilitando acuerdos entre las partes.

Corregidor: De manera similar al inspector de policía, el corregidor goza de reconocimiento y confianza por parte de la población, con un componente más pedagógico y comunitario. Es una figura histórica para el campo colombiano, que conoce de múltiples aspectos y conflictos menores (civiles, agrarios, ambientales). Representa un puente entre la comunidad y la administración, por lo cual es recurrente que los habitantes de zonas rurales acudan directamente a este en búsqueda de soluciones.

MEDIDAS (FORMAS) DE REMEDIO Y REPARACIÓN

La remediación frente a afectaciones/violaciones de Derechos Humanos en Colombia puede comprender múltiples medidas, las cuales por vía judicial o administrativa, pretenden un restablecimiento integral del ejercicio de derechos. En el caso de las medidas de remedio y reparación de carácter NO-JUDICIAL, se encuentran:

- ⬢ **Reparación simbólica (satisfacción):** Son medidas que buscan restablecer la dignidad de las víctimas, reconocer públicamente el daño sufrido y difundir la verdad sobre lo sucedido. Estas medidas pueden incluir conmemoraciones, pedidos públicos de disculpas, difusión de la verdad, búsqueda de los desaparecidos y recuperación de restos mortales, entre otras.
- ⬢ **Reparación material:** Implica el pago de una indemnización/compensación económica por el daño sufrido. En referencia a la reparación del daño, diversos Principios Internacionales (como los principios Unidroit) acogen la reparación integral del mismo y establecen que el daño comprende cualquier pérdida sufrida y cualquier ganancia de la que fue privada la víctima. Además, consagran que el daño puede ser no pecuniario e incluye, por ejemplo, el sufrimiento físico y la angustia emocional. La reparación material aplica tanto para daños pecuniarios como inmateriales, e implica entregar a la víctima una suma de dinero que representa la conversión del daño en unidades monetarias.
- ⬢ **Sanción administrativa (multa, suspensión o cancelación de operaciones):** Se trata de un instrumento coactivo, que surge como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración. Se ejerce a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva.
- ⬢ **Restitución:** Busca restablecer los derechos y el proyecto de vida de las víctimas o comunidades, incluye la devolución de bienes patrimoniales que fueron arrebatados por la violencia y el restablecimiento de los derechos.
- ⬢ **Rehabilitación:** Comprende el restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales, esto incluye atención médica y psicológica, y acceso a servicios jurídicos y sociales.
- ⬢ **Garantías de no-repetición:** Se trata del conjunto de medidas requeridas, en un contexto nacional y regional, para que cesen las afectaciones y/o violaciones a los derechos humanos en el marco de actividades empresariales. Estas medidas, en muchos casos, apuntan a cambios estructurales o formales en el funcionamiento del Estado y las empresas, para que desaparezcan las causas de estas afectaciones y/o violaciones. En definición de la Corte Constitucional, las garantías de no-repetición implican la adopción de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos.

ATRIBUTOS DEL REMEDIO NO-JUDICIAL

Los mecanismos de remedio no judicial, tanto institucionales como no institucionales, deben ser:

- ⬢ Legítimos de confianza para los que están destinados.

- ⬢ Accesibles: conocidos. Para ello, difundiremos los canales existentes de reclamación.
- ⬢ Predecibles: claros y fáciles de usar.
- ⬢ Equitativos: de acceso razonable, para que el proceso de reclamación se pueda hacer en condiciones de igualdad, con plena información y respeto.
- ⬢ Transparentes: que mantengan informadas a las personas directamente afectadas de la evolución de los procesos de reclamación.
- ⬢ Compatibles con los derechos: que sus resultados garanticen la protección de la privacidad de las personas y la confidencialidad del proceso.
- ⬢ Una fuente de aprendizaje continuo: Lo cual implica que el mecanismo vaya perfeccionándose y mejorando de manera continua. Las normas relativas a los derechos humanos se reflejan cada vez más en los compromisos asumidos por empresas como Repsol, en forma de códigos de conducta, normas de funcionamiento, acuerdos marco, etc.

ESCALA DE RIEGOS Y GRAVEDAD EN MATERIA DE AFECTACIONES A DERECHOS HUMANOS

El riesgo (de generar afectaciones en derechos) se define como una función de la probabilidad de ocurrencia y el grado de impacto.

En ese sentido, si bien es aconsejable que las empresas desarrollen criterios y escalas propias de evaluación de riesgos –en materia de potenciales afectaciones de derechos- en virtud de las particularidades de su actividad económica y contexto de sus operaciones, a continuación se presentan algunos elementos de relevancia para tener en cuenta a la hora de realizar una escala de gravedad en materia de afectaciones a derechos humanos:

- ⬢ **Impacto:** El término impacto (o consecuencia) refiere al grado en que un evento de riesgo podría afectar a la organización. Los criterios de evaluación del impacto pueden ser de tipo financieros, reputacionales, regulatorios, de salud, seguridad, ambientales, considerar su influencia sobre empleados, clientes y proveedores.
- ⬢ **Probabilidad:** La probabilidad representa la posibilidad de que ocurra un evento determinado. Puede expresarse usando términos cualitativos (frecuente, probable, posible, poco frecuente), como un porcentaje de posible ocurrencia, o como una frecuencia.
- ⬢ **Vulnerabilidad:** se refiere a la susceptibilidad de la entidad a un evento de riesgo en términos de su preparación para afrontarlo, la agilidad y adaptabilidad a estos hechos. La vulnerabilidad está relacionada con impacto y probabilidad. Cuanto más vulnerable es la entidad al riesgo evaluado, mayor será el impacto en caso que el evento en cuestión ocurra.

Finalmente, para construir una escala de gravedad en materia de afectaciones en derechos humanos, se recomienda tener en consideración los siguientes aspectos:

- ⬢ **Proceso:** Hace referencia a los procesos internos de la empresa de acuerdo a su actividad.

- ⬡ **Amenaza:** Actividad, proceso y/u operación de una empresa que potencialmente pudiera causar una afectación o vulneración de DDHH.
- ⬡ **Derechos principalmente involucrados** (de acuerdo a la operación y/o actividad).
- ⬡ **Derechos conexos o relacionados** (aquellos que de manera directa o indirecta, podrían también verse afectados).
- ⬡ **Actores involucrados y/o amenazados:** Individuos o colectividades que podrían verse afectados por las operaciones, productos y/o servicios de una empresa.
- ⬡ **Responsable** (área(s) dentro de la empresa que debe(n) llevar a cabo el proceso de prevención y mitigación).



RECURSOS DISPONIBLES

- © [Análisis de riesgos en Derechos Humanos. Deloitte & Co. S.A. y CEADS \(Consejo Empresario Argentino para Desarrollo Sostenible\) y contó con el apoyo de la Red Argentina del Pacto Global a través de su Grupo de Trabajo “Empresas y Derechos Humanos”.](#)
- © [Cómo utilizar los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos en la investigación y la incidencia sobre empresas Una guía para las organizaciones de la sociedad civil.](#)
- © [Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights.](#)
- © [Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.](#)
- © [Guías Colombia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.](#)
- © [ACCESS Facility: Mapeo de los mecanismos no-judiciales de reclamación existentes y acceso a la información sobre dónde se encuentran estos mecanismos, cómo funcionan sus procedimientos y qué recursos de apoyo están disponibles.](#)
- © [Buenas prácticas para el tratamiento de quejas de comunidades afectadas por proyectos empresariales.](#)
- © [Guía Europea de Mediación y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.](#)
- © [Mapeo de la Universidad de Harvard en mecanismos de quejas en el ámbito de Empresas y Derechos Humanos.](#)

PRINCIPALES ACTORES / INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN LA ATENCIÓN

INSTITUCIONES					
MINISTERIO DEL INTERIOR		X			
MIN COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (PNC-OCDE)		X			
CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA					
CENTROS DE CONCILIACIÓN	X			X	
CASAS DE JUSTICIA	X			X	
SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA	X			X	
JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL	X				
JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	X				
MIN AMBIENTE		X	X		
ANLA		X			
IGAC		X			
CAR	X	X	X		
MIN DEFENSA		X	X		
FFMM	X				
POLICÍA NACIONAL	X				
INSPECCIONES LOCALES DE POLICÍA	X				
CORREGIDORES	X				
PROCURADURÍA			X		
DEFENSORÍA DEL PUEBLO	X		X		X
CONTRALORÍA GENERAL					X
PERSONERÍAS MUNICIPALES	X		X		X
GOBERNACIONES/ALCALDÍAS	X	X	X		X
MIN MINAS		X	X	X	
ANM		X	X	X	
ANH		X	X	X	
UPME		X	X	X	
MIN AGRICULTURA		X	X	X	
ANT		X	X	X	



ALERTAS TEMPRANAS Y MEDIDAS URGENTES



COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA



ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DEL CASO



IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DEL CASO



PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACTUACIONES INSTITUCIONALES

ANDR		X	X	X	
ANRT		X	X	X	
UPRA		X	X	X	
MIN TRANSPORTE		X	X	X	
ANI		X	X	X	

EMPRESAS

					
JUNTA DIRECTIVA				X	X
DIRECCIÓN GENERAL/PRESIDENCIA		X	X	X	X
ATENCIÓN AL CIUDADANO	X				
ÁREAS OPERACIONALES DE NIVEL CENTRAL		X	X	X	
CONTROL INTERNO					
PUNTOS LOCALES DE OPERACIÓN	X		X	X	

 ALERTAS TEMPRANAS Y MEDIDAS URGENTES

 COORDINACIÓN INTERNA Y EXTERNA

 ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DEL CASO

 IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DEL CASO

 PREVENCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE ACTUACIONES INSTITUCIONALES

▶ NO REPETICIÓN

¿CUÁLES SON LOS PASOS INVOLUCRADOS EN LA NO REPETICIÓN?

El componente de NO-REPETICIÓN del Sistema de Remedio No-Judicial, involucra el conjunto de procedimientos, medidas y herramientas necesarias para que el remedio, además de cumplir con su cometido de restablecer los derechos afectados y/o vulnerados, comprometa la no ocurrencia o repetición de los hechos o circunstancias que generaron la situación de afectación/vulneración.

En ese sentido y tal como lo ha expuesto la ONU por medio de la [Guía para la Interpretación de los Principios Rectores](#), brindar remedio frente a una consecuencia negativa sobre los derechos humanos y los resultados sustantivos que pueden contrarrestar, o compensar, esa consecuencia negativa, implica establecer medidas de prevención de nuevos daños como, por ejemplo, los requerimientos o las garantías de no repetición.

Bajo ese entendido, la No-Repeticón conlleva mitigar el riesgo de que la afectación o violación ocasionada en el marco de actividades empresariales continúe o vuelva a ocurrir, mediante acciones de verificación, identificación de lecciones aprendidas y control, que tanto instituciones como empresas lleven a cabo como parte de sus procesos, competencias y responsabilidades.

En consideración de lo anterior, el presente módulo pretende ahondar en los estándares, requerimientos y puntos clave para la actuación, que deben ser tenidos en cuenta para asegurar la no-repetición, al tiempo que se proponen acciones para que en el corto y mediano plazo se puedan implementar los procesos asociados a la no-repetición, y se ofrecen recursos disponibles como referencia para alcanzar dicho cometido.

11

VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO Y SEGUIMIENTO A LAS MEDIDAS DE REMEDIO ADOPTADAS

Incluye: 1. Los mecanismos de verificación de las medidas adoptadas. 2. El monitoreo de la conflictividad. 3. La Interacción con el individuo o comunidad para verificar cumplimiento. 4. La interacción con otras instancias (internas o externas) para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas.

12

IDENTIFICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS

Incluye: 1. Las acciones de mejora dirigidas a optimizar la calidad de los procesos. 2. El uso y producción de estudios comparativos. 3. Los Recursos y espacios para formación profesional.

13

CONTROL TRANSVERSAL A LAS ACTUACIONES

Incluye: 1. La disposición de instancias internas y externas de verificación y control. 2. La evaluación del desempeño de funcionarios. 3. El seguimiento a los tiempos de las actuaciones. 4. La evaluación de la efectividad en la recepción y atención del caso. 5. La disposición de vías para realizar denuncias frente a las actuaciones.



¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES**, dando alcance a su mandato de proteger los derechos de los ciudadanos y garantizar el restablecimiento de los mismos en caso de posibles afectaciones y/o vulneraciones, cuentan con elementos y mecanismos para verificar que las medidas de remedio adoptadas hayan sido efectivamente implementadas y se pueda realizar seguimiento al caso a fin de comprobar la materialización de la solución contemplada.

Por su parte las **EMPRESAS**, en razón de la debida diligencia para manejar los impactos y/o afectaciones en derechos humanos, realizan de manera continua un proceso de verificación y seguimiento a sus operaciones y de manera particular a los casos que hayan sido resueltos a través de medidas no-judiciales de remedio, de manera que se evidencie una adecuada atención reflejada en la satisfacción de los reclamantes y el restablecimiento de sus derechos.



CRITERIOS GENERALES RELEVANTES PARA LA VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO:

-  Relacionar los procesos de atención al ciudadano con las medidas de remedio que se identificaron para cada caso, en una única matriz integral que permita definir el estado y nivel de cumplimiento (según la queja o reclamo) y generar alertas sobre aquellos casos que tengan resolución pendiente.
-  Aplicar un enfoque en materia de derechos involucrados/protegidos (que se puedan ver afectados o vulnerados) para efectos de las actuaciones de verificación y seguimiento, en donde se revise qué tipo de acciones se requieren (según la medida de remedio) para la efectiva materialización del restablecimiento de dichos derechos.
-  Desarrollar parámetros para la priorización de casos en los ejercicios de verificación y seguimiento.



B. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La verificación y seguimiento implica que el remedio no-judicial no se agota únicamente con la determinación de las medidas que mejor se adecuen a las circunstancias de un caso, sino que exista capacidad de comprobar que efectivamente éstas hayan sido las apropiadas (en términos de eficiencia y efectividad) y que consecuentemente se haya contenido y/o subsanado la afectación y/o impacto generada en el marco de actividades empresariales. El propósito es que las autoridades competentes del Estado puedan llevar a cabo un proceso externo de verificación y seguimiento sobre las medidas adoptadas a fin de intervenir (en caso de requerirse) y tanto instituciones como empresas, según como se haya atendido el caso, incluyan dentro de sus procesos de control interno el deber de verificar sistemáticamente sus actuaciones, con relación a la atención sustancial de quejas o reclamos, interactuando con la comunidad (afectados) para establecer el cumplimiento y efectividad de las medidas adoptadas.

¿Qué dicen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DD.HH (PRNU) sobre la verificación de cumplimiento y seguimiento?

En el marco de la Responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos, el Principio 20 de los PRNU establece que a fin de verificar si se están tomando medidas para prevenir las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben hacer un seguimiento de la eficacia de su respuesta. Este seguimiento debe: a) Basarse en indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados; b) Tener en cuenta los comentarios de fuentes tanto internas como externas, incluidas las partes afectadas.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales sobre la verificación de cumplimiento y seguimiento?

Las líneas directrices de la OCDE establecen que en el marco de la debida diligencia (que deben demostrar las empresas) es necesario realizar un seguimiento de las respuestas dadas y comunicar las medidas tomadas para hacer frente a los impactos.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH (PNA) con relación a la verificación y cumplimiento?

El PNA establece que en el marco de ejecución de dicho Plan, se hace necesario concertar (entre las entidades que hacen parte del Grupo de Trabajo) metas de adhesión a las iniciativas multi-actor y mecanismos de seguimiento al desempeño en derechos humanos. De igual modo y con relación a la responsabilidad de las empresas, el PNA contempla que el Grupo de Trabajo, con la asesoría de la Comisión de Expertos, apoyará a las empresas para que dispongan de estrategias de seguimiento para conocer el avance y el seguimiento en la mitigación de los impactos negativos causados en el desarrollo de las actividades empresariales.



PUNTOS CLAVE PARA LA GENERACIÓN DE ALERTAS TEMPRANAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- ⬡ **Capacidades en términos de recursos y capacidades tecnológicas:** La verificación de cumplimiento y seguimiento a las medidas de remedio, implica disponer de plataformas especializadas (matrices de seguimiento) que permitan registrar el tipo de medida de remedio no judicial que se consideró adecuada para atender cada caso, y a partir de dicho registro generar alertas sobre el estado de cumplimiento, de manera que se pueda dar un cierre final al caso reportando el restablecimiento pleno de derechos.
- ⬡ **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Para poder realizar una adecuada verificación y seguimiento a la materialización de las medidas adoptadas, es indispensable que todas las instancias, entidades, instituciones y autoridades que hacen parte del sistema en el componente de ATENCIÓN, reciban capacitación suficiente acerca de parámetros y elementos que deben ser tenidos en cuenta para valorar y determinar si las medidas de remedio fueron suficientes y efectivas, y en caso contrario, poder evaluar qué acciones complementarias se podrían requerir (según corresponda).
- ⬡ **Enfoque en empresas y derechos humanos:** Las acciones de verificación y seguimiento al cumplimiento de las medidas deben estar pensadas en clave de derechos humanos, lo cual significa relacionar qué tipo de derechos se identificaron o reportaron como presuntamente afectados y/o vulnerados en el reclamo o queja inicial, y qué condiciones se requieren para establecer que se puso fin de manera efectiva a dicha afectación y/o vulneración.
- ⬡ **Gestión del conocimiento:** Las acciones de verificación y seguimiento hacen parte fundamental de todos los procesos y mecanismos de control, con lo cual se debe poder generar una retroalimentación permanente, que facilite la identificación de lecciones aprendidas y necesidades de mejora (como se verá específicamente en el módulo posterior).
- ⬡ **Enfoque sistemático:** Es necesario que de manera regular se lleven a cabo acciones de verificación y seguimiento, aun cuando se ha establecido el restablecimiento de derechos. Esto, con el fin de identificar posibles situaciones que puedan poner nuevamente en riesgo a las personas afectadas (sujetos de remedio).

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

- ⬡ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Los funcionarios encargados de del caso desde la fase de ATENCIÓN, deberán incorporar acciones de seguimiento particularmente enfocadas en aquellos casos pendientes de cierre, de manera que se verifique la efectividad de las medidas de remedio contempladas.
- ⬡ **Articulación y coordinación:** En aquellos casos en donde hayan intervenido dos o más instituciones o entidades para la atención, será necesario que estas mismas implementen de manera coordinada acciones de verificación y seguimiento a las medidas de remedio adoptadas, en donde pueda establecer tanto de manera individual el estado de cumplimiento (según las responsabilidades y acciones que se haya considerado en la fase de atención) como la materialización conjunta de las medidas que permitan generar un cierre del caso en cada institución o entidad involucrada.

- 
Seguimiento y control: Cuando se haya involucrado (por solicitud de las instituciones o por actuación de oficio) a la Defensoría del Pueblo o a la Procuraduría para efectos de apoyar en el proceso de atención e implementación de las medidas y/o realizar un control a las actuaciones; estas instancias deberán hacerse parte del proceso de verificación y seguimiento, para actuar como agentes externos garantes de derechos, que puedan evaluar el cumplimiento debido en la implementación de las medidas de remedio no-judicial y generar alertas sobre posibles fallas o generación de nuevas amenazas frente a los derechos asociados a cada caso.



PARA LAS EMPRESAS

- 
Capacidades en términos de recursos y adaptabilidad tecnológica: Las empresas deberán incluir dentro de sus sistemas de información (especialmente en los módulos de control interno), indicadores y parámetros que permitan establecer si efectivamente los casos bajo su conocimiento, fueron atendidos oportunamente y si las medidas de remedio no-judicial establecidas (directamente por la empresa o en coadyuvancia con las instituciones) se materializaron.
- 
Requerimientos administrativos y de procedimiento: En el marco de los procedimientos internos, se deberá poder determinar con claridad quiénes son los responsables de realizar un seguimiento a los casos, para establecer si el proceso de atención realizado por la empresa efectivamente materializó las medidas no-judiciales de remedio, y poder reportar en ese sentido el cumplimiento y consecuente cierre de casos.
- 
Conocimiento especializado y capacitaciones: El personal encargado de llevar a cabo las acciones de verificación y seguimiento, deberá tener un conocimiento suficiente en materia de derechos, que le permita establecer si efectivamente las medidas de remedio mitigaron y pusieron fin a la afectación y/o vulneración de los mismos.
- 
Articulación y coordinación: En caso que las medidas de remedio se hayan contemplado y adoptado de manera conjunta entre la empresa y una o más instituciones públicas, la empresa deberá involucrar a dichas instituciones en el proceso de verificación y seguimiento al cumplimiento, poniendo oportunamente en conocimiento de aquellas el cierre del caso una vez se haya evidenciado y establecido el restablecimiento de derechos.
- 
Seguimiento y control: Al quedar registrados casos en donde hayan intervenido o apoyado autoridades de prevención, vigilancia y control a nivel local o nacional, las empresas deberán informarles sobre el estado de implementación de las medidas de remedio adoptadas, y cuando corresponda, informar sobre el cierre del caso por el efectivo cumplimiento.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- 
Incluir indicadores de gestión y cumplimiento: Como herramienta indispensable para la verificación de cumplimiento y seguimiento con respecto a la implementación de las medidas de remedio no-judicial, es recomendable que tanto las instituciones públicas como las empresas, implementen indicadores de gestión y cumplimiento, entendidos como aquellos

datos que reflejan cuáles fueron las consecuencias e impacto de las acciones tomadas (en este caso los mecanismos y medidas de remedio no-judicial). La idea es que estos indicadores sienten las bases para evaluar y tomar acciones de tipo correctivo en el presente (en caso de necesitarse) y en el futuro. Para ello, los indicadores de gestión y cumplimiento deben reflejar datos veraces y fiables, ya que el análisis de la situación, de otra manera, no será correcto.

 **Establecer canales adecuados de interacción con la Defensoría del Pueblo y Procuraduría.**

En consideración de los mandatos y competencias que tienen tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría, con relación a la protección de derechos y seguimiento y control de las actuaciones, y además de realizar seguimiento al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, es importante que se logren establecer canales idóneos de interacción a nivel de:

 **Instituciones:** para facilitar el seguimiento y articulación para la atención de casos (especialmente aquellos sobre los que se haya determinado la necesidad de medidas urgentes), así como reportar por parte de las instituciones (particularmente las sectoriales con relación a las actividades económicas predominantes) las situaciones que en mayor medida pueden estar generando quejas y reclamos sobre posibles afectaciones y/o impactos en derechos.

 **Empresas:** para generar apoyo y/o mecanismos efectivos de cooperación (en el caso de la Defensoría del Pueblo a través del Grupo interno de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos) para responder a los estándares en torno al respeto de los derechos por parte de las empresas, lo cual implica revisar y evaluar periódicamente las actuaciones de la empresa y verificar la pertinencia y efectividad de las medidas de remedio no-judicial que se apliquen en caso de afectaciones y/o vulneraciones de derechos ocasionadas en el marco de sus operaciones.

 **Mapa de conflictividades y derechos asociados: elementos para verificar el restablecimiento de derechos.** Elaborar un mapa de conflictividades a nivel sectorial (desagregado por actividad económica), en el cual se examinen y vinculen los diversos derechos según el conflicto y los niveles de afectación, facilita no sólo realizar un análisis de riesgos en derechos humanos con respecto a las actividades empresariales, sino que permite examinar qué acciones se requieren para reestablecer plenamente los derechos afectados y/o vulnerados, y de esta manera se podrá realizar un seguimiento ex - post a dichas acciones para verificar que hayan cumplido con su propósito.



MEDIANO PLAZO

 **Mecanismos colegiados y compartidos de verificación de cumplimiento y seguimiento de casos prioritarios.** Para determinados casos, que por su relevancia hayan sido escalados al nivel central y/o hayan sido categorizados como prioritarios por las instituciones sectoriales y las autoridades de inspección, vigilancia y control, es pertinente que se establezcan mecanismos colegiados de verificación de cumplimiento, de manera que se pueda delimitar claramente las responsabilidades y competencias de las distintas instancias (públicas y privadas) involucradas en la materialización del remedio no-judicial, así como la efectividad de las medidas adoptadas. Dichos mecanismos podrán hacer parte de sistemas o escenarios ya establecidos y que tengan incidencia en el nivel local, como por ejemplo la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas CIAT.



RECURSOS DISPONIBLES

- © **Análisis de riesgos en Derechos Humanos:** Se trata de una herramienta desarrollada entre Deloitte & Co. S.A. y CEADS (Consejo Empresario Argentino para Desarrollo Sostenible), que contó además con el apoyo de la Red Argentina del Pacto Global a través de su Grupo de Trabajo “Empresas y Derechos Humanos”; y que tiene el propósito de orientar a las empresas en la detección temprana y prevención de amenazas en materia de derechos humanos. De relevancia para la verificación de cumplimiento y seguimiento a las medidas de remedio, provee elementos para elaborar una matriz de riesgos en derechos humanos, a través de un proceso práctico, sostenible en el tiempo y basado en la mejora continua, para cruzar las amenazas identificadas con los Derechos Humanos potencialmente afectados y, como resultado de la matriz, definir las actividades de control y responsables a cargo de llevar el seguimiento de las mismas.
- © **Formatos de procedimiento de seguimiento y control de las medidas correctoras.** Es una herramienta desarrollada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, que si bien se enfoca en asuntos laborales, sirve como referente para facilitar en términos generales el seguimiento y control de las medidas de remedio que deben adoptarse como resultado del proceso de ATENCIÓN en el marco del Sistema de Remedio No-Judicial en Empresas y Derechos Humanos.



ENLACES LOCALES (PRIMERA LÍNEA DE ACCIÓN) PARA GENERAR INFORMACIÓN SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO:

Para poder tener información de primera mano con relación a las medidas de remedio adoptadas a fin de verificar su efectividad y pertinencia, los actores locales y especialmente aquellos con mayor presencia en zonas rurales (que representan la primera línea de acción para el conocimiento y gestión de casos que impliquen posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos), se constituyen en los enlaces claves para brindar información tanto a las instituciones como a las empresas, sobre el estado de la situación sujeta de remedio, y reportar si ciertamente se lograron reestablecer los derechos asociados. Estos enlaces (cuya competencia y misión se explicó anteriormente en el componente de ATENCIÓN) son:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| Personeros. | Inspectores de policía. |
| Corregidores. | Alcaldes municipales. |
| Juntas Administradoras Locales. | Juntas de acción comunal. |
| Comandantes de Policía en región, distrito y estaciones de policía. | Defensores regionales y seccionales |



¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES** incluyen dentro de sus procesos, mecanismos e indicadores de gestión del conocimiento para verificar y evaluar periódicamente las actuaciones surtidas en el marco de sus competencias, con el fin de recoger buenas prácticas e identificar dificultades y barreras, que permitan tomar acciones correctivas en el plazo inmediato y generar elementos para una mejor toma de decisiones en el mediano plazo.

En cuanto respecta a las **EMPRESAS**, en desarrollo de su deber de evaluar impactos reales y potenciales de sus operaciones, así como prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos; incorporan el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento en sus procesos, y particularmente en el marco de la atención de quejas y reclamos, con lo cual les es posible evaluar regularmente sus actuaciones a fin de establecer fortalezas y debilidades que en definitiva permitan mejorar sus procesos y procurar la no-repetición de situaciones que potencialmente puedan derivar en afectaciones y/o vulneraciones de derechos.

ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS:

Las lecciones aprendidas pueden definirse como el conocimiento adquirido sobre un proceso o sobre una o varias experiencias, a través de la reflexión y el análisis crítico sobre los factores que pueden haber afectado positiva o negativamente (BID, 2017). Para conseguir esto, en el contexto de un sistema de remedio no-judicial, se sugiere tener en cuenta los siguientes elementos:

- ⦿ Contemplar las necesidades de posibles reformas institucionales/estructurales bajo una mirada de futuro.
- ⦿ En la identificación de lecciones aprendidas, es necesario tener en cuenta la adaptabilidad de los mecanismos y procesos, es decir, revisar los cambios socio-económicos y culturales en el contexto.
- ⦿ Identificar tendencias y relaciones causa-efecto, entre los casos que lleguen a conocimiento y las actuaciones enmarcadas en los procesos de ACCESO y ATENCIÓN.
- ⦿ Es aconsejable realizar periódicamente ejercicios de estudios de caso a partir de los cuales se puedan replicar acciones exitosas y/o evitar errores en futuras intervenciones frente a casos y/o situaciones similares.

B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La generación de conocimiento y aprendizaje, en el marco de las actuaciones que tienen lugar en un sistema de remedio no-judicial, representa un elemento fundamental para procurar la no-repetición de las situaciones que dieron origen a la afectación y/o vulneración de derechos. A través de la identificación y documentación de lecciones aprendidas, es posible generar una retroalimentación objetiva, tanto a nivel interno como externo, sobre los procesos y mecanismos contemplados para el acceso y atención de casos que impliquen posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales, con lo cual se procurará que estos respondan de manera efectiva a las necesidades reales de la población y del contexto.

¿Qué dicen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DD.HH (PRNU) sobre la necesidad de identificar lecciones aprendidas?

Los PRNU establecen, dentro de los criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales, que estos deben ser una fuente de aprendizaje continuo, lo cual implica adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro.

Adicionalmente, el PR19 establece que para prevenir y mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, las empresas deben integrar las conclusiones de sus evaluaciones de impacto en el marco de las funciones y procesos internos pertinentes y tomar las medidas oportunas.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, sobre la identificación de lecciones aprendidas?

Las líneas directrices establecen que los mecanismos de reparación (una vez se ha comprobado la afectación y/o vulneración de derechos) pueden ser gestionados por la empresa, sola o en colaboración con otras partes interesadas, y pueden ser fuente de aprendizaje común. Adicionalmente y de manera específica, resalta con respecto a la competencia y misión del Punto Nacional de Contacto, que este deberá facilitar actividades de aprendizaje entre pares, incluidas las evaluaciones entre pares voluntarias, así como la generación de capacidades y la capacitación.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH (PNA) con relación a la identificación de lecciones aprendidas?

El PNA contempla entre las acciones necesarias para su implementación, que cada entidad que forme parte del Grupo de Trabajo, de acuerdo con su plan operativo, determine su plan de capacitación en esta área y promueva la gestión del conocimiento con el fin de garantizar la continuidad en la ejecución de las acciones de este Plan.

Para ello, se deberán promover los procesos de formación interinstitucional para ampliar la comprensión de esta temática en sus diferentes aspectos, y las entidades nacionales gestionarán con sus pares en otros países o con las Embajadas con sede en Colombia las herramientas que se requieran.

Finalmente, el PNA expresamente señala que el Grupo de Trabajo apoyará que las empresas realicen intercambios de experiencias destinadas a mejorar el conocimiento sobre la gestión en derechos humanos.



PUNTOS CLAVE PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

-  **Capacidades en términos de recursos:** Es necesario que los funcionarios encargados de los procesos de control interno, estén en capacidad de identificar y evaluar periódicamente las lecciones aprendidas particularmente con relación a los procesos y procedimientos de atención de casos que impliquen posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales, de modo que se documenten oportunamente dificultades y oportunidades de mejora, y se incluyan oportunamente las recomendaciones a que haya lugar en los planes estratégicos institucionales.
-  **Capacidades tecnológicas:** Dentro de los sistemas de información y control interno, se deben desarrollar e incluir formatos para documentar lecciones aprendidas, los cuales estén asociados a las distintas etapas de actuación para la atención de casos que involucren posibles afectaciones en derechos. En ese sentido, se podrán generar categorías de clasificación (por ejemplo identificando distintos tipos de dificultades y también de buena gestión), que permitan generar un conocimiento agregado sobre las oportunidades de mejora y buenas prácticas.
-  **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Se deberá poder capacitar a todas las áreas responsables, para que tanto en los procesos de ACCESO como en los de ATENCIÓN, puedan identificar oportunamente las lecciones aprendidas en términos de dificultades y oportunidades de mejora asociadas a las actuaciones, así como la forma en que deberán documentar dichas lecciones, según los sistemas de información y procesos de control que posea la entidad.
-  **Gestión del conocimiento:** Es recomendable que para efectos de una adecuada identificación de lecciones aprendidas, se desarrollen indicadores especializados y categorías de monitoreo, para efectos de documentar las causas, escenarios (sectoriales o regionales) y circunstancias relacionadas con los casos que conocen las instituciones que involucran posibles afectaciones en derechos relacionadas a operaciones empresariales.
-  **Enfoque sistemático:** La identificación de lecciones aprendidas debe llevarse a cabo regularmente y de manera organizada, a fin de generar información estandarizada y comparable, que permita evaluar las necesidades de posibles cambios a nivel de los procesos y mecanismos de atención.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

-  **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Tanto los manuales internos de procedimiento de las diferentes instituciones, como las guías, directivas y lineamientos externos en materia de control (como por ejemplo el Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno de la Función Pública), deberán incorporar específicamente la necesidad de identificar lecciones aprendidas, especialmente en lo que tiene que ver con la atención de casos que involucren potenciales afectaciones y/o vulneraciones de derechos.

- 
Articulación y coordinación: En los casos en que se ha definido procedente (desde la etapa de **ATENCIÓN**) la necesidad de una intervención articulada o conjunta mediante mecanismos de remedio-no judicial, es necesario que las diversas instancias y/o entidades que intervinieron en la determinación e implementación de las medidas de remedio, realicen un ejercicio conjunto de identificación de lecciones aprendidas, bien sea a nivel de un caso particular, o para situaciones agregadas (cuando se hayan realizado procedimientos conjuntos de manera sistemática). En esa medida, será posible identificar las dificultades, buenas prácticas y oportunidades de mejora, con relación a las actuaciones coordinadas y/o articuladas para la implementación de medidas de remedio, teniendo en cuenta las competencias y responsabilidades a nivel individual.
- 
Seguimiento y control: Es necesario que las oficinas internas de control, tengan una interacción permanente con las autoridades de inspección, vigilancia y control, particularmente para realizar seguimiento a las lecciones aprendidas respecto de aquellos casos que han sido conocidos y/o han sido intervenidos por dichas autoridades. De esta manera, instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría podrán evaluar periódicamente los procesos que llevaron a la determinación de medidas de remedio, y verificar las barreras y oportunidades frente a las actuaciones realizadas.



PARA LAS EMPRESAS

- 
Capacidades en términos de recursos: Tal como ocurre con las instituciones públicas, es necesario que las empresas asignen personal especializado para llevar a cabo un control pormenorizado de las actuaciones y procesos, el cual deberá particularmente realizar un seguimiento a las lecciones aprendidas que deja la atención y resolución de las quejas y requerimientos que tengan que ver con posibles vulneraciones de derechos en el marco de las operaciones de la empresa.
- 
Gestión del conocimiento: En el marco del proceso de identificación de lecciones aprendidas, la empresa debe poder establecer mediante indicadores especializados de seguimiento, las circunstancias de operación o actividad empresarial que en mayor medida están generando afectaciones en derechos, y la forma cómo dichas afectaciones han sido atendidas mediante los procesos internos, de manera que se genere un conocimiento acumulado y documentado que permita establecer acciones de mejora y oportunidades para mitigar hacia futuro la posibilidad de ocurrencia de dichas circunstancias. Así mismo, es pertinente identificar las buenas prácticas asociadas a las procesos de la empresa y particularmente frente a la atención de casos concretos, que permitan generar recomendaciones y lineamientos para replicarlas.
- 
Requerimientos administrativos y de procedimiento: Las empresas deben incluir, dentro de sus procedimientos internos de control, módulos especializados para la documentación de lecciones aprendidas, al tiempo que se genere una capacitación suficiente sobre los requerimientos sustanciales y de forma, para poder llevar a cabo ese ejercicio.
- 
Enfoque de Empresas y Derechos Humanos: Las empresas deberán tener en cuenta –para efectos de la identificación de lecciones aprendidas–, las acciones y procedimientos que en el marco de sus actividades mayormente han sido propensas a generar reclamos y quejas por posibles afectaciones de derechos, de manera que se puedan evaluar posibilidades de mejora con respecto a sus actividades, en clave de protección de derechos y priorizando los procesos y acciones que se hayan identificado como de mayor complejidad con relación a ello.

- ⬡ **Articulación y coordinación:** En los casos en que las empresas hayan realizado acciones coordinadas y articuladas con otras instancias (públicas o privadas), y especialmente a nivel de las autoridades de prevención, vigilancia y control, es aconsejable que se realice un ejercicio conjunto de identificación de lecciones aprendidas, para valorar hacia futuro de qué manera se puede optimizar la atención de ese tipo de casos y mitigar la ocurrencia de posibles nuevas afectaciones.



POSIBLES ACCIONES



INMEDIATAS

- ⬡ **Promover ejercicios para la identificación de lecciones aprendidas:** Desde instancias como la Comisión Asesora y el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresas, se han desarrollado ejercicios para el análisis y recomendaciones para el acceso eficiente y eficaz a mecanismos de remedio no judicial en los sectores priorizados. En ese sentido y como parte de dichos ejercicios, es aconsejable que se desarrollen módulos especializados para generar orientaciones sobre cómo identificar lecciones aprendidas, resaltando buenas prácticas existentes y promoviendo el desarrollo de este tipo de procesos de suma relevancia para procurar la no-repetición.



MEDIANO PLAZO

- ⬡ **Facilitación para la centralización y compilación de lecciones aprendidas:** Para evitar la dispersión, generar un conocimiento agregado y facilitar el acceso a estándares y referentes en cuanto a barreras y oportunidades de mejora para la atención de casos que impliquen posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales; es pertinente que el Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresa (establecido en el PNA), como parte de su misión de orientar y coordinar la acción del Estado, asuma la labor de compilar las lecciones aprendidas, a partir de los insumos que reciba y acopie por parte de las instituciones y empresas, generen una fuente central de información y retroalimentación con relación a la identificación de lecciones aprendidas.



RECURSOS DISPONIBLES

PROTOCOLOS Y GUÍAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS:

- © **Banco Interamericano de Desarrollo (BID).** Cómo documentar lecciones aprendidas. Es una guía con orientaciones básicas y métodos, para prevenir errores y adoptar prácticas exitosas que permitan mejorar la eficiencia y relevancia de las intervenciones. Brinda orientación acerca de cómo generar herramientas aptas para identificar y registrar los resultados logrados, así como entender las causas subyacentes cuando estos no son los previstos —positivos y/o negativos—, aprendiendo de las experiencias que permiten orientar y mejorar la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- © **Componentes para desarrollar una plantilla de lecciones aprendidas:** La plataforma PM4R Cloud, una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desarrolló esta guía para identificar lecciones aprendidas en el marco de proyectos, que bien sirve de referente para cualquier tipo de escenario en el que se quiera evaluar la gestión (en este caso con relación a la implementación de medidas de remedio no-judicial) y ofrece una serie de componentes esenciales para desarrollar una plantilla de lecciones aprendidas.
- © **Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión:** Elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, esta guía se enfoca en lo que se denomina la “gestión pública orientada a resultados”, promovida desde herramientas como el Modelo Estándar de Control Interno –MECI y la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000, permitiendo identificar y gestionar diversas actividades relacionadas entre sí y los vínculos entre los diferentes procesos que desarrollan las entidades, como clave de retroalimentación y monitoreo del avance o la ejecución, a partir de indicadores que permitan tener control adecuado sobre una situación dada, haciendo posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global.

NOTA ACLARATORIA: *para efectos de una adecuada lectura, es necesario tener presente que el presente módulo no constituye un paso secuencial, en la medida que el control a las actuaciones está presente de manera transversal en todos los módulos que hacen parte del los tres pilares del sistema de remedio no-judicial (acceso, atención y no-repetición).*



A.

¿CUÁL ES EL ESTÁNDAR? ¿QUÉ ES LO QUE SE ESPERA?

Las **INSTITUCIONES** poseen procedimientos eficaces de control interno sobre las actuaciones (en cabeza de las oficinas de control interno) y una adecuada coordinación para optimizar el control externo desde las autoridades de inspección, vigilancia y control, para generar alertas sobre situaciones que ameriten la protección urgente de derechos, así como apoyar la evaluación, verificación y seguimiento de los mecanismos de ACCESO y ATENCIÓN, con el fin de procurar la no-repetición de los hechos y/o circunstancias que dieron lugar a afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales.

Las **EMPRESAS** por su parte, poseen mecanismos idóneos de control interno en razón de sus operaciones y actividades, llevando a cabo una revisión periódica y seguimiento de casos, de manera que se asegure la intervención oportuna para garantizar medidas de remedio. Así mismo, las empresas poseen canales de comunicación directos con las autoridades de vigilancia y control, para reportar casos que impliquen posibles afectaciones y/o vulneraciones significativas de derechos, de manera que se pueda realizar un control externo que permita generar apoyo para mitigar las afectaciones y restablecer los derechos involucrados.

TIPOS DE CONTROL A LAS ACTUACIONES:

- ⦿ **Ex-ante:** el control se realiza de manera previa o anterior a la ejecución de las actuaciones, por lo cual tiene que ver con el diseño de protocolos, guías y estrategias para el ACCESO y la ATENCIÓN de casos.
- ⦿ **Sobre el proceso:** Este tipo de control se lleva a cabo durante el ejercicio de la intervención o actuación, y tiene que ver con la verificación de cumplimiento con los protocolos, guías y estrategias previamente establecidas, así como de los recursos establecidos para cada tipo de actuación (bien sea en la fase de ACCESO o en la de ATENCIÓN).
- ⦿ **Ex-post:** el control se realiza una vez finalizada la intervención o actuación, bien sea en consideración de un determinado período o al finalizar la gestión de un caso o casos particulares sobre los que se considere necesario revisar. Involucra la evaluación, análisis y pronunciamiento respecto de los resultados e impactos finales.

B.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El control transversal a las actuaciones, involucra el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una organización, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas y en atención a las metas u objetivos previstos (Ley 87 de 1993).

Bajo ese entendido, el control aplicado en el marco del Sistema de Remedio No-Judicial, implica poder verificar, evaluar y tomar acciones correctivas de manera oportuna, para mitigar posibles impactos y/o afectaciones en derechos en razón de actividades empresariales, así como garantizar el acceso efectivo a medidas de remedio, cuando haya lugar a ello.

De igual modo, la importancia de llevar a cabo un control transversal a las actuaciones incide en la adecuada aplicación de los mecanismos de articulación nación-territorio, de manera que se pueda realizar un seguimiento adecuado y actuar oportunamente frente a potenciales afectaciones de derechos, lo cual implica un elevado nivel de coordinación con las autoridades y entes territoriales, así como con los puntos de operación de las empresas a nivel local.

¿Qué dicen los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y DD.HH (PRNU) sobre el control transversal a las actuaciones?

Los PRNU hacen referencia a la debida diligencia en materia de derechos humanos, la cual implica identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos. Por ende, establecen que este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.

Particularmente, se resalta en los PRNU que el anterior debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas.

Adicionalmente y de relevancia para efectos del control transversal a las actuaciones, los PRNU señalan que si la empresa tiene influencia para prevenir o mitigar las consecuencias negativas, debe ejercerla, y si carece de influencia sobre la entidad en cuestión, puede encontrar la forma de potenciarla. Puede incrementar su influencia, por ejemplo, ofreciéndole fomento de la capacidad u otros incentivos, o colaborando con otros actores.

¿Qué dicen las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, sobre la necesidad de llevar a cabo un control a las actuaciones?

Con relación a las recomendaciones para las empresas relacionadas con el control de las actuaciones, la OCDE establece que la debida diligencia en materia de derechos humanos puede integrarse en los sistemas generales de gestión de riesgos de la empresa siempre que no se limiten meramente a identificar y gestionar los riesgos significativos para la propia empresa sino que incluyan también los riesgos para los titulares de estos

derechos. En ese sentido (y de relevancia para el control de las actuaciones) se trata de un ejercicio continuo ya que los riesgos relativos a los derechos humanos pueden variar con el transcurso del tiempo a medida que evolucionan las actividades de la empresa y su contexto.

A través de este ejercicio permanente de control, las líneas directrices contemplan que cuando una empresa detecta que ha causado un impacto negativo sobre los derechos humanos o que ha contribuido a generarlo, se deben poner en marcha los mecanismos de reparación a los que haya lugar.

¿Qué dice el Plan Nacional de Acción en Empresas y DD.HH (PNA) con relación al control que se debe efectuar sobre las actuaciones?

El PNA involucra un gran componente/mecanismo denominado Evaluación y Seguimiento, mediante el cual se pretende orientar la mejora, participación y transparencia, de forma que en todo momento el contenido y medidas del PNA sigan siendo pertinentes y eficaces para los objetivos que persigue. Como parte de ese componente, se estableció que el Grupo de Trabajo con el apoyo de la Comisión de Expertos, se encargará de verificar la implementación de las acciones de este Plan a través de un mecanismo detallado de evaluación y seguimiento que ellos mismos conformarán basado en el grado de cumplimiento de los objetivos e indicadores que irán asociados a cada una de las acciones de este Plan.



PUNTOS CLAVE PARA LA GENERACIÓN DE ALERTAS TEMPRANAS Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS URGENTES



PARA LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y AUTORIDADES

ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES:

- ❖ **Capacidades en términos de recursos y capacidades tecnológicas:** Las instituciones deberán desarrollar y/o establecer canales y plataformas de información e interacción, que permitan realizar un control sobre las actuaciones en los niveles Nacional, Departamental y Municipal, así como consultar el estado de los casos (diferenciando si se encuentra en ACCESO o en ATENCIÓN). De esta manera se podrán identificar posibles cuellos de botella y generar alertas sobre necesidades de intervención. Igualmente, las instituciones públicas deberán desarrollar y/o fortalecer canales de doble-vía de información e interacción con las empresas, para conocer el estado de los casos –sobre los que hayan avocado conocimiento– y las posibles necesidades de apoyo o intervención para facilitar mecanismos y medidas de remedio.
- ❖ **Articulación interinstitucional:** Las instituciones públicas del orden nacional (particularmente las sectoriales), deben trabajar de manera articulada y coordinada con sus pares e instituciones de orden territorial, y especialmente con las autoridades de inspección, vigilancia y control, para que se reporten oportunamente los casos potenciales objeto de remedio mediante mecanismos y procedimientos que permitan compartir información, de manera que sea posible realizar un control directo y oportuno sobre las actuaciones, bien sea de tipo interno cuando la institución tiene presencia central y regional, o externo cuando así lo consideren las autoridades de inspección, vigilancia y control, a fin de proteger los derechos potencialmente afectados.

- Conocimiento especializado y capacitaciones:** Es necesario que las instituciones públicas formen y capaciten a los funcionarios públicos encargados del área y/o procesos de control, tanto del nivel nacional como del territorial, en aspectos como el análisis de indicadores de gestión y evaluación de actuaciones, bajo un enfoque de protección de derechos, a fin de establecer si los procedimientos llevados a cabo por los funcionarios competentes en las etapas de ACCESO y ATENCIÓN, se ajustan a los estándares fijados y a los protocolos desarrollados para el efecto.
- Enfoque en empresas y derechos humanos:** En línea con lo establecido en los diferentes instrumentos internacionales y nacionales, es necesario que las instituciones públicas desarrollen mecanismos idóneos de control que permitan identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de las actividades de las empresas sobre los derechos humanos. Lo anterior implica un control sectorial (desde las instituciones y entidades que tienen competencias de política y regulación sobre los distintos sectores económicos), así como un control interno a las propias actuaciones y un control externo (en el que intervienen las autoridades de inspección vigilancia y control), en consideración del impacto real y potencial de las actividades económicas sobre los derechos.
- Gestión del conocimiento:** Los procesos y mecanismos de control, debe siempre procurar generar gestión del conocimiento e identificar lecciones aprendidas, con el fin de determinar buenas prácticas y oportunidades de mejora para optimizar las actuaciones relacionadas tanto con el ACCESO como con la ATENCIÓN.
- Enfoque sistemático:** Es necesario que las instituciones adopten un enfoque reglado, predecible y continuo en el marco de sus procedimientos de control, de manera que se facilite de una parte el conocimiento temprano de las circunstancias que deban ser objeto de remedio, y de otra generar acciones correctivas oportunas frente a posibles afectaciones de derechos asociadas a actividades económicas.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

- Requerimientos administrativos y de procedimiento:** Las instituciones públicas deberán definir (en el marco de sus procesos de control) protocolos y procedimientos específicos a seguir para realizar una verificación de las actuaciones con respecto al conocimiento y atención de casos que impliquen potenciales afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales, a partir de criterios pre-establecidos para llevar un control sobre (por ejemplo) las circunstancias que en mayor medida están generando la necesidad de actuar, el número de casos que se presentan sobre situaciones similares, la caracterización de los individuos afectados, y los tiempos de respuesta y actuación.
- Seguimiento y control:** Las instituciones públicas y especialmente aquellas vinculadas en la implementación del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, deben evaluar periódicamente -mediante auditorías internas o externas-, la forma como se siguen los procedimientos y protocolos establecidos para el conocimiento y atención de casos que involucren potenciales afectaciones en derechos en el marco de actividades empresariales, así como desarrollar indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan realizar un seguimiento estandarizado a la aplicación de dichos procedimientos y protocolos.



PARA LAS EMPRESAS

- Capacidades en términos de recursos:** Tal como lo han dispuesto instancias como la OCDE, es necesario que las empresas implementen procedimientos interactivos (lo cual implica desarrollos en términos de procesos y disposición de recursos) para poder fijar

canales de comunicación con las distintas partes involucradas en la atención de conflictos, particularmente a nivel de instituciones formuladoras y ejecutoras de política, e instancias locales de atención.

- ❖ **Requerimientos administrativos y de procedimiento:** A la par con las instituciones públicas, las empresas deberán definir (en el marco de sus procesos de control) protocolos y procedimientos específicos a seguir para realizar una verificación de sus actuaciones con respecto al conocimiento y atención de casos que impliquen potenciales afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de sus actividades. Esto, mediante criterios e indicadores pre-establecidos, que permitan llevar un control sobre (por ejemplo) las circunstancias o actuaciones sobre las cuales se están generando en mayor medida quejas o reclamos contra la empresa, el número de casos que se presentan sobre situaciones similares, la caracterización de los individuos afectados, y los tiempos de respuesta y actuación que se surten frente a cada tipo de caso/situación por parte de la empresa.
- ❖ **Conocimiento especializado y capacitaciones:** Las empresas deberán capacitar a su personal encargado de llevar a cabo los procedimientos de control, para que aplique un enfoque de protección de derechos que le permita identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de las actividades y actuaciones propias de la empresa, y así mismo estén en capacidad de poner determinados casos y situaciones en conocimiento (en caso de requerirse) de las autoridades de inspección, vigilancia y control competentes, para que puedan apoyar los procesos de control y orientar sobre las medidas apropiadas de remedio.
- ❖ **Enfoque de Empresas y Derechos Humanos:** Tal como se desprende de los instrumentos internacionales y nacionales en la materia, las empresas tienen el deber de realizar una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, lo cual implica integrar en los procesos de control las conclusiones, actuaciones surtidas al respecto; el seguimiento de las respuestas y finalmente la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. Este debe ser un proceso continuo, pues pueden cambiar eventualmente las condiciones y/o contexto bajo el cual opera la empresa, y debe realizarse de manera coordinada y articulada con las instituciones públicas sectoriales (según la actividad económica de la empresa).



POSIBLES ACCIONES

- ❖ **Desarrollo de protocolos especializados de control.** Es aconsejable que las autoridades de inspección, vigilancia y control, dando alcance a sus facultades y competencias, y específicamente la Defensoría del Pueblo a través del Grupo interno de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos, desarrollen protocolos de control particularmente enfocados en el seguimiento y verificación de las actuaciones que se surtan frente a casos de posibles afectaciones y/o vulneraciones de derechos en el marco de actividades empresariales. De esta manera como parte de dichos protocolos, se podrán establecer por ejemplo indicadores especializados para el control de riesgos, que sirvan para que los delegados a nivel de dichas instituciones (especialmente en zonas de alta influencia de actividades empresariales) puedan tener una mejor orientación para abordar las situaciones, quejas y reclamos que conozcan en virtud de sus competencias.



RECURSOS DISPONIBLES

HERRAMIENTAS Y RECURSOS QUE FACILITAN LOS PROCESOS TRANSVERSALES DE CONTROL A LAS ACTUACIONES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE REMEDIO NO-JUDICIAL EN EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS:

- © **Directiva 001 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación.** En virtud de esta Directiva, el Ministerio Público tiene a su cargo el diseño de estrategias de formación sobre los Principios Rectores de Naciones Unidas y demás estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos para sus funcionarios, de manera que puedan desempeñar sus funciones de control, bajo este enfoque.

De relevancia para efectos del control transversal a las actuaciones, es de resaltar que la Directiva establece que los funcionarios del Ministerio Público, en el marco de sus actuaciones preventivas, deben promover que los funcionarios públicos tomen medidas apropiadas para garantizar que, en caso de presentarse abusos en su jurisdicción, los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.

- © **Objetivos estratégicos de la Defensoría del Pueblo en la promoción de derechos y prevención de violaciones.** En el marco del Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo para el periodo 2017-2020 (Resolución 194 de 2017), se estableció expresamente entre sus objetivos estratégicos: Impulsar el estándar de debida diligencia como práctica institucional de las entidades públicas y privadas para la prevención de violaciones a los derechos humanos (2.1.1.); Incidir en la implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas para el desarrollo con enfoque de derechos humanos (2.1.2.); Advertir escenarios de violación de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario para su prevención y protección oportuna (2.2.1.) y Gestionar las quejas, peticiones, denuncias y reclamos de violaciones a los derechos humanos para la adopción de medidas de prevención (2.2.2). Bajo ese entendido, estos objetivos estratégicos adquieren suma importancia frente al control de las actuaciones, en consideración de los mandatos dados a la Defensoría del Pueblo y de sus competencias específicas en la promoción de derechos y prevención de posibles afectaciones y/o vulneraciones a los mismos.
- © **Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresa:** De conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, este grupo adquiere gran relevancia en cuanto concierne al control transversal a las actuaciones que se surtan en el marco del sistema de remedio no-judicial, en tanto tiene la misión de orientar y coordinar la acción del Estado para que exista coherencia entre las políticas públicas y la inclusión de un enfoque común de protección y respeto a los derechos humanos. En ese sentido, el Grupo de Trabajo deberá promover el desarrollo de mecanismos de coordinación, rutas de acción, espacios de discusión, y recursos de capacitación, entre otros.
- © **Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014.** El Departamento Administrativo de la Función Pública pone a disposición de las entidades este manual, con el propósito fundamental de servir como una herramienta gerencial para el control a la gestión pública, y que se fundamenta en la cultura del control, y la responsabilidad y compromiso de la Alta Dirección para su implementación, y fortalecimiento continuo.

CAPÍTULO 3

RECOMENDACIONES TRANSVERSALES Y ESTRATÉGICAS

Más allá de las acciones contempladas dentro de cada uno de los pilares y sus respectivos componentes, para el desarrollo de los procesos y elementos inherentes a un sistema de remedio no judicial en Empresas y Derechos Humanos; se presentan a continuación algunos puntos que se consideran claves para poner en marcha una política pública que garantice el acceso a remedio.

PUNTOS CLAVE PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REMEDIO

La puesta en marcha de un sistema que garantice el acceso a mecanismos no-judiciales, la atención con medidas de remedio y reparación a que haya lugar, y la no repetición de afectaciones derivadas de actividades empresariales, requiere enmarcarse dentro de los esfuerzos más amplios y transversales que supone la implementación, de una Política Nacional Integral que garantice el acceso a remedio para el Ciudadano, entendiendo al ciudadano como “el eje del quehacer de las instituciones y en este sentido, el Servicio al Ciudadano es transversal a todas las políticas públicas y a la normativa que regula los diferentes aspectos relacionados con el acceso real y efectivo a los servicios del Estado” (CONPES 3785 de 2013).

Esta necesidad de adoptar una política pública integral en torno al remedio no-judicial, se enmarca además dentro de los esfuerzos delineados por la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2014-2034, que se constituye en la “*hoja de ruta institucional para la promoción y la protección de los derechos humanos y es una respuesta del Estado a la sociedad civil y a la comunidad internacional sobre la incorporación de los resultados del Proceso de Construcción Participativa de la Política Integral de Derechos Humanos*”. Esta estrategia incluye un capítulo especial relacionado con empresas y derechos humanos y un lineamiento específico sobre el “Acceso efectivo a mecanismos de remediación”. Estos aspectos de la Estrategia son recogidos y desarrollados a su vez, por el Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos.

En consideración de estos dos grandes marcos que justifican la adopción de una política pública de remedio no judicial en Empresas y Derechos Humanos, se proponen a continuación los siguientes puntos clave para materializar los pilares propuestos de acceso, atención y reparación, y la no-repetición, desde el punto de vista operativo y funcional, administrativo y jurídico normativo.



1. ASPECTOS OPERATIVOS-FUNCIONALES

- ❖ **Adaptabilidad de los sistemas existentes:** la propuesta de un sistema de remedio no judicial que atienda casos de empresas y derechos humanos se enfoca en lograr la adaptación de los sistemas existentes para que sean sensibles a los casos de empresas y derechos humanos, más que en crear un sistema aislado y nuevo que recepcione casos de empresas y derechos humanos únicamente.
- ❖ **Interoperabilidad:** dado que los casos de empresas y derechos humanos involucran múltiples instancias tanto en su recepción, como en su atención, la interconexión de los diferentes sistemas de información entre instituciones públicas y autoridades es clave para la implementación de medidas concretas para garantizar el acceso, la atención y la no repetición dentro de un sistema de remedio no judicial en empresas y derechos humanos. Si bien la interoperabilidad es un reto para todo el Estado colombiano, la identificación de funcionalidades prioritarias entre ciertas instituciones y autoridades de control puede ser un punto de inicio. Bajo este principio, se propone:
 - ❖ El aprovechamiento de recursos y capacidad instalada en los sistemas de información
 - ❖ La unificación de criterios y lenguaje
 - ❖ La creación de sistemas de información compartidos

Lo anterior con miras a desarrollar acciones y planes hacia la interoperabilidad entre entidades públicas que permitan intercambiar información para brindar servicios en línea a ciudadanos y empresas, mediante puntos unificados de contacto.

- ❖ **Gradualidad:** en consideración a que un sistema de remedio no judicial en empresas y derechos humanos abarcaría un ámbito de aplicación tan amplio como la cantidad de actividades económicas existentes y la protección de todos los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente, para la implementación del sistema, el principio de la gradualidad puede ser un punto de partida, en el que se busque su operación para ciertos sectores y en ciertos ámbitos de protección de derechos específicos, y así lograr posteriormente la escalabilidad a todos los sectores y todos los derechos.
- ❖ **Diseño y aplicación con enfoque territorial:** el sistema desde su diseño hasta su implementación debe tener en cuenta las características particulares de los territorios en los que se pretende operar, de forma que el sistema se adapte a las necesidades específicas y no al contrario. En este sentido el involucramiento y empoderamiento de las autoridades territoriales es fundamental.



2. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

- ❖ **Arquitectura institucional:** Para la implementación del sistema es necesario realizar un diseño de arquitectura institucional que identifique claramente la(s) institución(es) que cumpla las veces de doliente del sistema. Es importante tener en cuenta que dicha institución debe contar con la capacidad de convocatoria a instituciones del orden sectorial y transversal.
- ❖ **Actuación coordinada con sector privado:** la implementación de un sistema de remedio no judicial requiere de la existencia de un marco que permita la actuación coordinada entre la institucionalidad y el sector privado, con mecanismos y protocolos claros para compartir información y procedimientos para la actuación coordinada cuando haya lugar.
- ❖ **Estrategia nacional de difusión y socialización:** el diseño y puesta en marcha de un sistema de remedio no judicial en empresas y derechos humanos requiere de una estrategia amplia de participación, difusión y socialización de las herramientas y mecanismos que se creen, que haga uso de los diferentes canales de comunicación, de forma que los ciudadanos en los territorios tengan un real acceso a lo que compone el sistema de remedio.



3. ASPECTOS JURÍDICO-NORMATIVOS

A partir de la revisión del marco jurídico vigente en Colombia relevante para la implementación de una política que garantice el acceso a remedio no judicial, se determinó que no se requieren grandes reformas a nivel jurídico-normativo. No obstante, a continuación se señalan algunas recomendaciones en cuanto a posibles cambios normativos y legales, que facilitarían la materialización de las acciones y recursos propuestos:



ACCESO

- ❖ Se hace necesario reglamentar la articulación del CIAT y los diferentes SAT existentes, tanto públicos como privados, con un componente específico de alerta sobre posibles vulneraciones graves de derechos en el marco de actividades empresariales y en consideración de los escenarios locales.
- ❖ Es aconsejable desarrollar e implementar a nivel legal protocolos específicos (a partir de los dispuesto en el Decreto 2623 de 2009 (“Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano”), con carácter de obligatoriedad en su cumplimiento, que fijen estándares para garantizar que los ciudadanos no únicamente encuentren canales idóneos para interponer quejas, reclamos y/o solicitudes, sino que además estos sean debidamente atendidos, generando un cierre a partir de una solución (remedio) que procure la no-repetición de las circunstancias que dieron origen a los mismos.

- ⬡ Se debe reglamentar prontamente la forma en que deben inter-operar los sistemas de información pública, especialmente en lo que tiene que ver con atención al ciudadano (Reforma al Decreto 2693 de 2012).

ATENCIÓN **NO REPETICIÓN**

- ⬡ Las normas asociadas al Sistema Nacional de Control Interno (Reforma decreto 2145 de 1999), deberían incluir elementos o lineamientos con respecto a la priorización de control para casos que involucren afectaciones de derechos, y especial seguimiento a las situaciones que acumulen quejas o reclamos frente a la misma causa.
- ⬡ Es recomendable que se revise la posibilidad, desde el punto de vista normativo-reglamentario, de generar exigencias en el cumplimiento de estándares por parte de las empresas, y particularmente de sus estructuras directivas, en cuanto a la debida diligencia para garantizar la atención efectiva y oportuna de afectaciones reales o potenciales de derechos, en el marco de sus actividades. Para ello, existe una ventana de oportunidad para que entidades regulatorias como la Superintendencia de Sociedades, expidan la normatividad correspondiente lo cual no amerita mayores reformas legales.
- ⬡ Es necesario establecer lineamientos vinculantes con relación a la política de defensa jurídica del Estado, cuya cabeza en la actualidad es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En ese sentido, es importante que se fortalezca –a nivel reglamentario- una estrategia que incentive la actuación oportuna y eficiente por parte de las entidades e instituciones públicas, lo cual de manera directa impactará en la mitigación de posibles demandas y procesos en contra del Estado, al evitar el escalamiento de situaciones y concretamente la ocurrencia de violaciones de derechos a los ciudadanos, por inoperancia o falta de debida diligencia de la administración.

ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA FACILITAR EL ACCESO A REMEDIO



INMEDIATAS

- ⬡ **Reestructuración y ampliación de la cobertura del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, para el levantamiento de alertas frente a conflictividades relacionadas con Empresas y Derechos Humanos.**

En la actualidad el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, opera con la finalidad de monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Bajo ese entendido, en el SAT únicamente se están generando alertas con respecto a situaciones relacionadas con vulneraciones de derechos en el marco del conflicto armado, con lo cual por disposición legal y operativa, no le es posible al sistema acopiar, verificar y analizar, de manera técnica, información relacionada con situaciones de posibles riesgos, afectaciones y/o vulneraciones de derechos que se causen por cualquier otro motivo.

Es por lo anterior que consideramos indispensable que, a la luz de la coyuntura actual de construcción de paz territorial, se lleva a cabo una reestructuración del SAT de manera que se amplíe su alcance y operación, de manera particular para permitir la identificación, generación de alertas y seguimiento frente a situaciones de conflictividad a nivel local, que impliquen afectaciones reales o potenciales de derechos, en el marco de actividades empresariales.

 **Desarrollo de un manual y mapa interactivo de la oferta actual, sobre las instancias facilitadoras de remedio no-judicial con geo-referenciación e información sobre los canales y vías a las cuales puede acudir un ciudadano o comunidad.**

El Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos, estableció la necesidad de realizar (por parte del Grupo de Trabajo de Empresas y Derechos Humanos) un mapa de los mecanismos judiciales y no judiciales de remediación sobre empresas y derechos humanos existentes en el país, el cual permita identificar qué mecanismo da respuesta a cada tipo de conflicto.

En ese sentido, como acción estratégica que facilite particularmente el acceso a los mecanismos no judiciales de remediación (pues a nivel judicial existe un mapa consolidado de la oferta) y consolide de ese modo la oferta institucional existente, es aconsejable que se desarrolle un mapa interactivo, que contenga los siguientes elementos:

-  Geo-referenciación específica de las instituciones, instancias y entidades facilitadoras de mecanismos de remedio no-judicial.
-  Posibilidad de realizar un traslape entre las zonas (regiones) con presencia de macro-proyectos económicos (por ejemplo mineros, agroindustriales o de infraestructura), con la oferta de remedio no judicial.
-  Posibilidad de obtener datos de contacto de las instituciones, instancias y entidades facilitadoras de remedio más cercanas (a la ubicación de un macro-proyecto).
-  Incluir las diversas instituciones que hacen parte de la organización del Estado, agrupadas por competencias funcionales (inspección, vigilancia y control; formulación de política pública; entidades reguladoras; etc).

Para el efecto y con el fin de materializar un instrumento de referencia, CREER desarrolló una versión de prueba de un Mapa Interactivo de Remedio-No Judicial, que presenta algunas de las principales instituciones y entidades que hacen parte de la oferta pública de remedio no judicial, así como la oferta institucional a nivel de los principales sectores económicos.

Adicionalmente, es aconsejable que se describan de manera amplia y suficiente, las distintas vías y canales de los que puede disponer el ciudadano a fin de materializar la atención y solución de posibles afectaciones en derechos, y particularmente a través del uso de mecanismos no judiciales de remedio.



MEDIANO O LARGO PLAZO

Necesidad de apropiación política:

Reiteramos la necesidad de generar apropiación política para poder materializar esta iniciativa, lo cual hace referencia a la imperiosidad de que el sistema de remedio no-judicial propuesto, sea efectivamente adoptado e implementado a nivel de política pública desde el nivel central.

Para ello, se considera fundamental la intervención e impulso desde actores institucionales que se consideran clave dadas sus competencias y funciones misionales. Estas son:

Ministerio del Interior

Teniendo en cuenta que el Decreto 2893 de 2011, establece entre las funciones del Ministerio: “Diseñar e implementar de conformidad con la ley las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos(...) y a su vez promover la integración de la nación con el territorio y el desarrollo territorial, a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial”; a la luz del diseño e implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y desarrollar los compromisos internacionales relacionados con la protección y respeto de los Derechos Humanos en el marco de actividades empresariales, el Ministerio del Interior representa la instancia idónea de Gobierno para llamar a la adopción de una pública que garantice el acceso a remedio, y liderar -de manera articulada con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos-, la coordinación de acciones necesarias para integrar a las demás instancias de Gobierno.

Entidades territoriales bajo el enfoque de construcción de paz

A partir de las acciones contempladas en la política de coordinación Nación-Territorio, y particularmente en la implementación de las acciones de construcción de paz territorial para el posconflicto (lo cual incluye la prevención, atención y resolución oportuna de conflictividades), adquiere suma importancia el involucramiento de las entidades territoriales, como piezas clave para articular e instrumentalizar la oferta de mecanismos de remediación no judiciales en escenarios locales.

Las entidades territoriales tendrán un papel preponderante en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en donde deben garantizar la legitimidad y asegurar que el enfoque de paz esté presente en el proceso de planeación; pero además, tienen la misión de priorizar recursos que presenten soluciones a los mayores generadores de conflictos en su territorio, bajo una visión de desarrollo territorial que incluya estrategias de fortalecimiento de capacidades institucionales y de la sociedad civil para el diálogo, la concertación social, la transformación de conflictos y el cumplimiento de acuerdos, entre otros aspectos.

Por lo anterior, se hace evidente que las entidades territoriales son las instancias más idóneas a nivel local, para liderar la apropiación e impulso del sistema de remedio no-judicial.

Departamento Nacional de Planeación

Bajo el marco de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano definida por el

CONPES 3785 de 2013, y el Decreto 2623 de 2009 “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano” (SNSC), como instancia coordinadora para la Administración Pública del Orden Nacional de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano; el DNP se constituye en la instancia encargada de formular y articular la política nacional en la materia a través del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano – PNSC –.

En ese sentido y con base en sus funciones y competencias, el DNP asesora y acompaña a las entidades brindando herramientas técnicas y metodológicas para mejorar la calidad en su gestión en la prestación de los servicios del Estado, y particularmente con el fin de generar una política y servicios integrales de atención al ciudadano, que permitan identificar, gestionar y resolver oportunamente las quejas y reclamos, lo cual en otras palabras significa atender y brindar solución a los conflictos que sean reportados.

Para ello, los ejes de intervención en el marco de la política y el PNSC son:

- ⬢ Coordinación interinstitucional.
- ⬢ Diseño e implementación de Herramientas.
- ⬢ Despliegue institucional y territorial: incluye la creación centros integrados de servicios y ferias nacionales de servicio al ciudadano.

Es de anotar además, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, quedó expresamente establecido entre los objetivos, estrategias y metas, el **fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio**, el cual comprende la necesidad de **fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos**, y de manera particular se contempló la creación de un **sistema integral de gestión de conflictividades con enfoque territorial**.

Para ello se fijaron como indicadores con meta a 2018:

- ⬢ Sectores del Gobierno nacional con protocolos de prevención, gestión y trámites de conflictividades, y
- ⬢ Autoridades territoriales asistidas en diálogo social, prevención de conflictividades y construcción de acuerdos comunitarios.

Bajo esas consideraciones, el DNP constituye un actor fundamental para impulsar la política pública del sistema de remedio no-judicial, bajo los mandatos, competencias y marco de acción específica alrededor del tema que proveen la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para el próximo periodo de Gobierno, esto es, 2018-2022.

GLOSARIO

ACUERDO NO OBLIGATORIO: Un modo de resolver una disputa usando la negociación, mediación o determinación por expertos, que no obliga legalmente a las partes al resultado (contrariamente a métodos legales tales como los tribunales o el arbitraje, los cuales son obligatorios).

Fuente: CAO/IFC

AGROINDUSTRIA: Comprende las actividades económicas asociadas a la producción primaria, industrialización o transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales. Hacen parte de este sector aquellos productos comestibles tales como la carne, las frutas y los tubérculos, y también aquellos no comestibles como los árboles maderables y las flores.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

DEBIDA DILIGENCIA: El proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos implica evaluar los impactos reales y potenciales de los derechos humanos, integrar y actuar sobre los resultados, rastrear las respuestas y comunicar internamente y externamente cómo se abordan los impactos. Si la empresa encuentra que ha causado o contribuido a impactos adversos en los derechos humanos, debería remediar estos impactos.

Fuente: UN Global Compact.

Se entiende por debida diligencia el proceso que, como parte integrante de sus criterios para la toma de decisiones, permite a las empresas identificar, prevenir y atenuar los impactos negativos, reales o potenciales, de sus actividades, así como informar de la manera en que abordan estos impactos. La debida diligencia puede integrarse en otros sistemas de gestión de riesgo existentes en la empresa siempre que no se limite meramente a identificar y gestionar riesgos significativos para la propia empresa, sino que incluya también los riesgos de impactos negativos.

Fuente: Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales

DERECHOS HUMANOS: Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.

Fuente: ACNUDH.

EMPRESA: De acuerdo con el ordenamiento colombiano cualquier actividad económica organizada que tenga por finalidad la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes o para la prestación de servicios, constituye por sí misma una empresa. El elemento material a través del cual se desarrolla esa actividad es el establecimiento de

comercio³⁹. Cualquier sujeto o grupo de sujetos que con sus acciones u omisiones de forma directa o mediada generan un impacto a afectación sobre derechos de otro u otros.

Fuente: Superintendencia de Sociedades, Concepto 220-12781 - CREER.

ESTADO: Para efectos del sistema de remedio, se entiende por Estado cualquier órgano u organismo, o cualquiera de sus agentes, de cualquiera de las ramas del poder público.

Fuente: CREER.

IMPACTO AL MEDIO AMBIENTE: Por impacto ambiental se entiende cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad⁴⁵. Ahora bien, los impactos al Medio Ambiente en el marco del conflicto armado, tienen que ver con actuaciones por parte de grupos armados al margen de la ley, que generan afectaciones directas o indirectas en el entorno, principalmente a través de la ejecución de atentados.

También hace referencia a la intervención de actores armados en conflictos derivados de impactos ambientales por el desarrollo de actividades empresariales, agravando los daños y afectaciones causados a fin de perjudicar a las empresas y/o demostrar con ello control territorial.

Fuente: Decreto 2041 de 2014: Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales - CREER.

INFRAESTRUCTURA: Se refiere al conjunto de obras que se consideran necesarios y contribuyen al desarrollo de una nación y a mejorar los servicios y el bienestar de sus ciudadanos. Las obras de infraestructura se clasifican según la actividad o el servicio para las que son construidas: Infraestructura de transporte; Infraestructura de energía; Infraestructura de edificación; e Infraestructura de comunicaciones.

Fuente: Project Management Institute, Capítulo Colombia - Gestión del Conocimiento Virtual de Infraestructura.

MINERÍA: Actividades que tienen que ver con el descubrimiento y la explotación de yacimientos minerales. En la práctica, el término incluye las operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial y operaciones combinadas que incluyen el tratamiento, la transformación bajo tierra o en superficie y venta de minerales.

Fuente: Agencia Nacional de Minería - Glosario Técnico Minero.

MECANISMO DE RECLAMACIONES: El término de mecanismo de reclamaciones incluye cualquier proceso habitual, estatal o no estatal, judicial o extrajudicial, que permita plantear reclamaciones y reparar violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. Igualmente, se entiende como un método institucionalizado y organizado – consiste en roles, normas y procedimientos especificados – para resolver sistemáticamente las reclamaciones, reclamos, disputas o conflictos.

Fuente: PRNU - CAO/IFC

MECANISMOS DE QUEJAS O RECLAMOS: Son procedimientos no judiciales que ofrecen un medio formalizado a través del cual los individuos o grupos pueden presentar su preocupación sobre el impacto que ha tenido una empresa sobre ellos, incluso, pero no solamente sobre sus derechos humanos y pueden buscar una solución. Estos mecanismos pueden usar procesos adjudicativos, basados en el diálogo u otros procesos que son culturalmente apropiados y compatibles con los derechos. De acuerdo con las Naciones Unidas, para que un mecanismo de queja sea efectivo debe ser legítimo, accesible, predecible, equitativo, transparente, compatible con los derechos y una fuente de aprendizaje continuo.

Fuente: SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) - Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales.

MITIGAR: Significa hacer todo dentro de las posibilidades para impedir o cesar las prácticas incorrectas de una de las partes que causen o contribuyan a un riesgo o impacto negativo sobre los derechos humanos. Existe una diferencia entre mitigar los riesgos sobre los derechos humanos y mitigar los impactos sobre los derechos humanos: la mitigación de los riesgos para los derechos humanos se refiere a las acciones tomadas para reducir la probabilidad de que se produzca un cierto impacto adverso. La mitigación de los impactos de los efectos adversos sobre los derechos humanos se refiere a las acciones tomadas para reducir la extensión de un impacto por parte de un tercero y cualquier impacto restante requerirá una remediación. Esto no deberá ser interpretado como que es apropiado que una empresa reduzca en alguna medida un abuso de los derechos humanos por parte de un tercero y que es aceptable que persista un resto del abuso. Todos los esfuerzos de la empresa se deben concentrar en terminar con el impacto sobre los derechos humanos por parte de un tercero que está causando el daño, pero como la empresa no tiene control completo sobre el tercero, la misma no puede garantizar un punto final.

QUEJA O AGRAVIO: En el contexto de estos Principios Rectores, por agravio se entiende la percepción de una injusticia que afecte a los derechos reivindicados por una persona o grupo de personas sobre la base de una ley, un contrato, promesas explícitas o implícitas, prácticas tradicionales o nociones generales de justicia de las comunidades agraviadas.

Fuente: PRNU

RECLAMACIÓN: Un tema, preocupación, problema o exigencia (percibido/a o real) que un individuo o grupo comunitario desea que una compañía o contratista resuelva. Sinónimo de reclamo.

Fuente: CAO/IFC

TRÁMITE: Conjunto de requisitos, pasos, o acciones regulados por el Estado, dentro de un procedimiento administrativo misional, que deben efectuar los ciudadanos ante una institución de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas, para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la Ley y cuyo resultado es un producto o un servicio.

Fuente: Sistema Unificado de Información de Trámites

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, Ariel. *Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales.* En: “Los retos del postconflicto: Justicia, seguridad y mercados ilegales” (2016).

Deloitte & Co. S.A. y CEADS (Consejo Empresario Argentino para Desarrollo Sostenible), Red Argentina del Pacto Grupo de Trabajo “Empresas y Derechos Humanos”. Análisis de riesgos en Derechos Humanos (2016).

Defensoría del Pueblo. Manual de Calificación de Conductas Violatorias (2004).

Deva, Surya. “Guiding principles on business and human rights: implications for companies.” Eur. Company L. 9 (2012).

Fundación Ideas para la Paz. Guías Colombia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2013).

Gobierno de Colombia. Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (2015).

Oficina del Asesor en Cumplimiento/Ombudsman (CAO), Corporación Financiera Internacional. Guía para Diseñar e Implementar Mecanismos de Reclamo para Proyectos de Desarrollo (2008).

Organización de las Naciones Unidas. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” (2011).

Organización de las Naciones Unidas. Manual de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos (2006).

Organización de las Naciones Unidas. La Responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación (2012).

Organización de las Naciones Unidas. Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (2014).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Líneas Directrices para Empresas Multinacionales (2012).

Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos (2000).

Programa Nacional De Servicio Al Ciudadano – DNP. Lineamientos Generales Para la atención de Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes Y Denuncias (PQRSD).

Ramasstry, Anita. “Corporate social responsibility versus business and human rights: Bridging the gap between responsibility and accountability.” Journal of Human Rights 14.2 (2015)

Ruggie, John. “Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights.” Innovations: Technology, Governance, Globalization 3.2 (2008).

Ruggie, John. “Business and human rights: Towards operationalizing the “protect, respect and remedy” framework.” UN Document A/HRC/11/13 22 (2009).

Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen - SOMO. Cómo utilizar los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos en la investigación y la incidencia sobre empresas: Una guía para las organizaciones de la sociedad civil (2012).

Unión Europea, Comisión Europea. Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (2012).

Universidad de Harvard, John F. Kennedy School of Government. Mecanismos de reclamación compatibles con derechos (2008).

Universidad de Harvard, John F. Kennedy School of Government. Mecanismos de quejas en Empresas y Derechos Humanos: Puntos fuertes, debilidades y vacíos (2008).

Wettstein, Florian. “CSR and the debate on business and human rights: Bridging the great divide.” Business Ethics Quarterly 22.4 (2012).

NORMATIVIDAD

CONPES 3785 de 2013 Política Nacional de Servicio al Ciudadano.

Decreto 069 de 2003. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano.

Decreto 2623 de 2009. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano (SNSC).

Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Decreto 1400 de 2012, Por el cual se establece el Punto Nacional de Contacto de Colombia y se adopta el procedimiento previsto en las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) para Empresas Multinacionales - Colombia.

Ley 640 de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un Nuevo País.

Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia.

Ley 1755 de 2015, Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-451 de 1992.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.

Procuraduría General de la Nación. Directiva 001 de 2014.

RECURSOS

ACCESS Facility. Mapping non-judicial grievance mechanisms: Disponible en: <http://accessfacility.org/mapping-non-judicial-grievance-mechanisms-1>

Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos. Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos, 2015. Disponible en: <http://www.iaia.org/uploads/pdf/Evaluacion-Impacto-Social-Lineamientos.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cómo documentar lecciones aprendidas, 2011. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3855/Lecciones%20Aprendidas.pdf?sequence=1>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Componentes para desarrollar una plantilla de lecciones aprendidas: plataforma PM4R Cloud. Disponible en: <https://pm4r.org/about>

Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>

Defensoría del Pueblo. Plan Estratégico para el periodo 2017-2020: Objetivos estratégicos de la Defensoría del Pueblo en la promoción de derechos y prevención de violaciones.

Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión, 2015. Disponible en: http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/GuiaConstruccionyAnalisisIndicadoresGestionV3_Noviembre2015/dd2a4557-5ca1-48e3-aa49-3e688aeabfb2

Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI, 2014. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Manual+T%C3%A9cnico+del+Modelo+Est%C3%A1ndar+de+Control+Interno+para+el+Estado+Colombiano+MECI+2014/065a3838-cc9f-4eeb-a308-21b2a7a040bd>

Departamento Nacional de Planeación. Protocolos de servicio al ciudadano.

Comité Minero Energético de Seguridad y Derechos Humanos. Disponible en: <http://cmecolombia.co/>

Evaluación Integral Sectorial de Impactos en Derechos Humanos del sector minero en Colombia (EISI) CREER. Disponible en: <https://www.creer-ihrb.org/wp-content/uploads/2016/06/>

Evaluación Integral de Impactos de la Minería en Colombia.pdf

Foro internacional de líderes empresariales, corporación financiera internacional y oficina del pacto mundial de las naciones unidas IBLF. Guía de evaluación y gestión de impactos en los derechos humanos, 2010. Disponible en: <http://www.cofemersimir.gob.mx/expediente/14565/mir/34590/archivo/948600>

Dirección Nacional de Planeación. Guía de elementos básicos del Estado colombiano, 2011. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf

Instituto Danés de Derechos Humanos. Herramienta de Autoevaluación del Pacto Mundial. Disponible en: <http://www.globalcompactselfassessment.org/es/>

International Institute for Conflict Prevention and Resolution. Guía Europea de Mediación y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, 2015. Visto en: <https://www.cpradr.org/resource-center/non-english-language-resources/spanish/Gu-a-Europea-de-Mediacion-y-M-todos-Alternativos-de-Resolucion-de-Conflictos-de-CPR>

Ministerio de Justicia. Sistemas Locales de Justicia. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/SistemasLocalesdeJusticia/SistemasLocalesdeJusticia.aspx>

Ministerio de las Tecnologías de la Información. Estrategia de gobierno electrónico (e-government). Disponible en: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-channel.html>

Ministerio del Interior, Programa Avanza: Fases del diálogo democrático.

Observatorio para la Conflictividad Social de la Presidencia de la República, Colombia.

Observatorio de la Unidad de Planeación Minero-Energética UPME, Colombia.

Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad.

Sistema Único de Información de Trámites – SUIT.