

**INFORME ALTERNATIVO AL SEXTO INFORME
PERIÓDICO PRESENTADO POR EL ESTADO DE
COLOMBIA AL COMITÉ DE DERECHOS
HUMANOS**

JUNIO DE 2010

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Capítulo I. Adopción de políticas y medidas que violan las obligaciones en materia de derecho humanos y derecho humanitario (art. 2).....	10
1. La reelección presidencial un asalto a la separación de poderes y a la vigencia del Estado de Derecho.....	10
2. Adopción de políticas en materia de seguridad e inteligencia que atentan contra la vigencia de los derechos humanos y el derecho humanitario.....	12
2.1. La política de seguridad democrática vulnera el principio de distinción del derecho internacional humanitario a través del involucramiento de la población civil en el conflicto armado.....	12
2.2. Estatuto antiterrorista y establecimiento de zonas de rehabilitación y consolidación. Declaratoria de inexecuibilidad del Acto Legislativo 02 de 2003.....	14
2.3. Ausencia de mecanismos de control efectivos para las actividades de inteligencia y contrainteligencia.....	16
3. Persistencia del conflicto armado en Colombia y adopción de un tratado simplificado sobre defensa y seguridad entre Colombia y Estados Unidos.....	18
3.1. Persistencia del conflicto armado e infracciones al derecho humanitario atribuidas a todos los grupos que participan en las hostilidades.....	19
3.2. Fracaso del proceso de desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares.....	23
3.3. Adopción de un tratado simplificado para la cooperación y asistencia en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América.....	26
4. Discriminación en la política de reparación a las víctimas de la violencia sociopolítica. Decreto de reparación administrativa y proyecto de ley de víctimas.....	27
Capítulo II. Declaratorias de estados de excepción que violan las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4).....	29
1. Estado de conmoción interior declarado por medio del decreto 1837 de 2002.....	30

2. Declaratoria del estado de conmoción interior en respuesta al paro judicial promovido por Asonal Judicial	32
3. Estado de emergencia social por crisis del sector de la salud.....	33
3.1. Estado de emergencia social: el decreto de declaratoria y los de desarrollo.....	33
3.2. Inconstitucionalidad del estado de emergencia social.....	34
Capítulo III. Grave situación del derecho a la vida y ausencia de investigación efectiva de las violaciones contra este derecho (art. 6).....	35
1. Situación del derecho a la vida.....	35
1.1. Situación general de las violaciones al derecho a la vida discriminada por presunto autor.....	35
1.2. Permanencia de las masacres perpetradas por todos los grupos armados.....	38
1.3. Análisis sobre la situación de desaparición forzada discriminada por presunto autor.....	39
1.4. Panorama sobre las ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la Fuerza Pública.....	41
1.5. Violaciones al cese de hostilidades propuesto por los grupos paramilitares en el marco de la negociación con el Gobierno.....	42
2. Valoración de la situación de impunidad en que se encuentran las violaciones al derecho a la vida.....	45
2.1. Seguimiento a las investigaciones por ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública.....	45
2.2. Investigaciones penales por el delito de desaparición forzada.....	47
2.3. Análisis de las investigaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación por violaciones al derecho a la vida	49
2.4. Análisis sobre la impunidad generada por la aplicación del procedimiento diseñado en la ley 975 y el marco jurídico complementario.....	50
2.4.1. Investigación y sanción efectiva de responsables de graves violaciones a los derechos humanos.....	51
2.4.2. Extradición de paramilitares postulados a la ley 975 de 2005.....	52
2.4.3. Acusaciones contra miembros de la Fuerza Pública y personas que ocupan altos cargos en el Estado.....	54
2.4.4. Ausencia de reparación para las víctimas.....	55
3. Acceso al aborto en condiciones dignas	55

Capítulo IV. Violación al derecho a la integridad personal (art. 7).....58

1. Panorama de la tortura y ausencia de investigación efectiva.....	58
1.1. Práctica de la tortura por parte de todos los grupos armados.....	59
1.2. Patrones de comisión de la tortura.....	60
1.3. Ausencia de investigación efectiva del crimen de tortura.....	62
2. La violencia sexual como arma de guerra y ausencia de cumplimiento de las medidas de reparación integral de las víctimas.....	64
2.1. Violencia sexual como arma de guerra.....	65
2.2. La impunidad frente a la violencia sexual es estructural.....	68
2.3. Incumplimiento de las órdenes del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional	70
2.4. Análisis de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en la tutela presentada por las mujeres víctimas de la masacre de El Salado (Bolívar).....	71

Capítulo V. Situación del derecho a la libertad (art. 9).....72

1. Panorama de las detenciones arbitrarias.....	72
2. Obstáculos para la interposición del hábeas corpus.....	75
3. Seguimiento a las investigaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación por privaciones ilegales de la libertad.....	77
4. Situación del secuestro.....	78

Capítulo VI. Análisis de la situación carcelaria y la ausencia de mecanismos para la prevención de violaciones a los derechos humanos (art. 10).....80

1. Situación de hacinamiento.....	81
2. Corrupción en el sistema penitenciario.....	84
3. Violencia y muertes en cárceles	85
4. Situación de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes en las cárceles colombianas.....	86
5. Deficiencias en la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad.....	88
6. Negativa del Estado a ratificar el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, y la realidad de los Comités de Derechos Humanos	90
7. Iniciativa de referendo que promueve la cadena perpetua	92
7.1. Prisión perpetua como pena cruel, inhumana y degradante.....	92
7.2. Permitir penas de prisión perpetua desconoce que el régimen penitenciario tiene por finalidad la readaptación social de los penados.....	93

Capítulo VII. Panorama del desplazamiento forzado en Colombia (art. 12).....94

1. Panorama del desplazamiento forzado en Colombia.....	94
2. El desplazamiento forzado constituye un estado de cosas inconstitucional.....	96
3. La prevención y atención humanitaria del desplazamiento ha sido suplantada por la política de militarización.....	97
3.1. El debilitamiento del papel preventivo del Sistema de Alertas Tempranas.....	97
3.2. La acción humanitaria se encuentra instrumentalizada por la Fuerza Pública.....	100
4. Persisten las violaciones al derecho a la vida de personas en situación de desplazamiento.....	101
5. Ausencia de atención diferencial a las comunidades étnicas y las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.....	106
5.1. El Estado no ha garantizado la atención diferencial al desplazamiento de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres desplazadas.....	106
5.2. La vulneración del derecho de las poblaciones afrocolombianas e indígenas a ser consultadas atenta contra sus derechos al territorio, a circular libremente y a escoger su lugar de residencia.....	108
6. Ausencia de una investigación eficaz del delito de desplazamiento forzado.....	110
7. El despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento impide la elección del lugar de residencia.....	111

Capítulo VIII. Ausencia de garantías procesales (art. 2, 14 y 15).....116

1. Situación del derecho a la vida de abogados, abogadas, funcionarios judiciales, y testigos.....	117
2. Ataques a la independencia judicial en contra de la Corte Suprema de Justicia....	118
2.1. Ataques verbales del Presidente de la República contra la Corte Suprema de Justicia.....	119
2.2. Denuncias penales del Presidente de la República contra miembros de la Corte Suprema de Justicia.....	120
2.3. Fabricación de pruebas en reuniones de la Presidencia con paramilitares en contra de integrantes de la Corte Suprema de Justicia.....	121
2.4. Interceptaciones ilegales a miembros de la Corte Suprema de Justicia.....	123
3. Ausencia de garantías para las mujeres víctimas que participan en el procedimiento de la ley 975 de 2005.....	123
4. Preocupaciones por la adopción de medidas que permitirían que la justicia penal militar continúe conociendo casos de violaciones a los derechos humanos.....	125
4.1. Suspensión provisional del acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación.....	125
4.2. Análisis de dos iniciativas legislativas sobre la justicia penal militar... 126	
4.2.1. Reforma constitucional que promovió constituir la justicia penal militar en una jurisdicción especial.....	126

4.2.2. Preocupaciones a propósito de la adopción del nuevo Código Penal Militar.....	127
--	-----

Capítulo IX. Injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia y el domicilio por parte del Departamento Administrativo de Seguridad DAS (art. 17).....128

1. Actividades de inteligencia ilegales desarrolladas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, magistrados, políticos de oposición, sindicalistas y periodistas.....	128
2. Investigaciones que se siguen en contra de los presuntos responsables.....	130
3. Responsabilidad de la Presidencia de la República en las actividades ilegales de inteligencia.....	132
4. Medidas adoptadas por el Gobierno.....	133
4.1. Depuración de los archivos de inteligencia.....	133
4.2. Proyecto de ley que reforma el DAS.....	134

Capítulo X. Obligatoriedad del servicio militar (art. 18).....135

Capítulo XI. Vulneración a la libertad de expresión (art. 19).....136

1. Responsabilidad penal ulterior.....	137
2. Seguimiento a periodistas.....	138
3. Acceso a la información pública.....	138

Capítulo XII. Violaciones al derecho a la vida en contra de sindicalistas y ausencia de investigación de estos crímenes (art. 22).....140

1. La violencia antisindical sigue afectando gravemente la existencia del sindicalismo.....	140
2. Política de exterminio de sindicalistas por parte el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).....	141
3. La situación de impunidad de los crímenes contra sindicalistas no ha variado.....	142

Capítulo XIII. Vulneración del derecho a la integridad en el ámbito de la familia y a la igualdad (art. 23 y 26).....144

1. Adopción de la ley 1257 de 2008 y situación de la violencia intrafamiliar.....	145
2. Incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional a propósito de los derechos de las parejas del mismo sexo.....	146
3. Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación a favor de las personas LGBT.....	148

Capítulo XIV. Injerencias de grupos paramilitares en la elección de congresistas (art. 25).....	149
1. Nexos entre grupos paramilitares y dirigentes políticos.....	149
2. Investigaciones y sanciones de la Corte Suprema en contra de congresistas involucrados con grupos paramilitares.....	151
3. Confirmación de la permanencia de los vínculos entre políticos y paramilitares. Elecciones parlamentarias de 2010.....	154
Capítulo XV. Situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia.....	155
1. Violaciones al derecho a la vida en contra de defensoras y defensores de derechos humanos.....	155
2. Manifestaciones descalificatorias en contra de defensores y defensoras de derechos humanos.....	157
3. Persecución judicial en contras de defensores y defensoras de derechos humanos, instrumentalización de la justicia como mecanismo de ataque en razón a su actividad.....	159
4. Ataques en contra de la movilización pacífica por la exigencia de derechos humanos.....	160
4.1. Ataques en contra de la movilización de rechazo a los crímenes de Estado.....	160
4.2. Ataques en contra de la Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular.....	161
Conclusiones y recomendaciones.....	163
Anexo.....	179

Introducción

El presente Informe alternativo al sexto informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos demuestra el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de Colombia en el período comprendido entre 2002 y 2009. Además de la inobservancia de las recomendaciones formuladas al Estado por dicho Comité.

El período de análisis de este Informe coincide con los dos mandatos en los que el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, ha estado al frente del Gobierno tras una reforma constitucional que permitió el establecimiento de la figura de la reelección presidencial inmediata. Esta medida tuvo implicaciones graves en el equilibrio de poderes y en el resquebrajamiento del Estado de Derecho.

Durante este lapso el Gobierno ha promovido la aplicación de la política de “seguridad democrática”, que derivó en el incremento de los registros de violaciones a los derechos humanos atribuidas directamente a la Fuerza Pública, y que involucró a la población civil en el conflicto armado exponiéndola a los ataques de todos los grupos que participan en las hostilidades, es decir: grupos guerrilleros, grupos paramilitares y Fuerza Pública. A pesar de los esfuerzos del Gobierno por mostrar que esta es una política de derechos humanos, es evidente que al concentrarse en un enfoque de recuperación militar del territorio ha dejado de lado la prevención de las violaciones a los derechos humanos y la atención de las víctimas del conflicto armado.

Además preocupa que las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario permanezcan en la impunidad. Así, contrario a la obligación del Estado de adoptar medidas que garanticen el desmantelamiento del paramilitarismo y la no repetición de los crímenes, se han implementado disposiciones que permiten que la mayoría de los paramilitares involucrados en la comisión de delitos graves se beneficien de una amnistía de facto, y que vulneran los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, y a la reparación.

Esta grave situación se enmarca en un ambiente hostil promovido por el Gobierno en contra de la defensa de los derechos humanos a través del ataque persistente a las instituciones del Estado que implementan acciones de reconocimiento de derechos, como en el caso de la Corte Suprema de Justicia, y de las organizaciones de la sociedad civil que realizan acciones de defensa y promoción de los derechos humanos. Actitud promovida desde el alto Gobierno por medio de manifestaciones descalificatorias, y de acciones de inteligencia ilegal.

Para la estructuración del presente Informe se ha tomado como referencia el orden del articulado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se reconocen los derechos y libertades cuya garantía, protección y respeto se evalúan en este documento.

Este Informe es presentado por la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, coalición que integra a 199 organizaciones no gubernamentales y sociales colombianas que trabajan en la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos. Desde 1995, esta plataforma de derechos humanos se ha preocupado por documentar y visibilizar la grave situación de los derechos civiles y políticos que se registra en Colombia. Los valiosos análisis realizados sobre la materia por esta plataforma han sido recogidos en el presente estudio.

El diseño y elaboración del Informe estuvo a cargo de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). En general y salvo que se indique expresamente lo contrario en el texto, los datos cuantitativos provienen de la base de datos de víctimas de violencia sociopolítica de la CCJ. El documento a su vez contó con valiosos aportes realizados por diversas organizaciones y espacios de trabajo sobre derechos humanos. En particular, se realizaron contribuciones sobre la situación de los derechos humanos de las personas LGBT por parte de Colombia Diversa; sobre la situación carcelaria y los derechos de las personas privadas de la libertad por la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; frente al acceso al aborto en condiciones dignas por parte de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres; y sobre el panorama de la violencia sexual como arma de guerra por la Mesa de Trabajo “Mujer y Conflicto Armado”. Gracias a dichas organizaciones y mesas de trabajo se incorporaron a este Informe análisis especializados sobre la situación de algunas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por último, es importante agradecer a las instituciones estatales que han suministrado información valiosa para la elaboración de este Informe en respuesta a las solicitudes de información realizadas por la Comisión Colombiana de Juristas. Esta información ha sido analizada con el propósito de identificar los principales retos y obstáculos que le impiden al Estado colombiano cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos.

Se espera que el presente Informe sea de utilidad en el proceso de revisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de las recomendaciones formuladas por el Comité por parte del Estado de Colombia. Las organizaciones participantes en este documento confían en que después de su examen, el Comité adoptará las conclusiones y recomendaciones pertinentes, que de ser acatadas por el Estado de Colombia, permitirán una mejora sustancial de la situación de derechos humanos y derecho humanitario.

Capítulo I. Adopción de políticas y medidas que violan las obligaciones en materia de derechos humanos y derecho humanitario (art. 2)

En el presente capítulo se demuestra el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de adoptar políticas y medidas que garanticen los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas (PIDCP). A continuación nos referiremos a varias problemáticas que han afectado el disfrute de los derechos y libertades reconocidas en el Pacto durante el período comprendido entre 2002 y 2009.

Así se abordaran las preocupaciones a propósito de la reforma constitucional que permitió la reelección inmediata del Presidente de la República afectando el equilibrio de poderes; el diseño e implementación de políticas de seguridad que vulneran el principio de distinción del derecho humanitario; la negación de la vigencia del conflicto armado y la persistencia de los grupos paramilitares; y por último la ausencia de una política que garantice la reparación integral de las víctimas de la violencia sociopolítica.

1. La reelección presidencial un asalto a la separación de poderes y a la vigencia del Estado de Derecho

La Constitución Política de Colombia de 1991 adoptó dos disposiciones que definen y le dan sentido al Estado, estas son la cláusula democrática y la cláusula de Estado Social de Derecho. Así, de la existencia de un Estado social y democrático de derecho se sigue que el Estado está en la obligación de promover y garantizar la efectividad y el respeto de los derechos, principios y valores fundamentales que estructuran el ordenamiento constitucional, y que le corresponde al Gobierno actuar en el marco de los límites que le han sido trazados.

En el marco de dichos límites al ejercicio del poder, el artículo 197 de la Constitución Política, tal como fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, señalaba que: “*No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia*”. Sin embargo, el acto legislativo 02 de 2004, por medio del cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia, permitió la reelección presidencial inmediata por una sola vez, mediante la reforma al artículo 197 constitucional, el cual dispone a partir de entonces: “*Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos*”.

Gracias a esta reforma a la Carta Política el Presidente elegido para el período constitucional comprendido entre 2002 y 2006, Álvaro Uribe Vélez, presentó su candidatura a un nuevo período presidencial durante el último año de su mandato (entre finales de 2005 e inicios de 2006), resultando reelegido en mayo de 2006.

Esta reforma, que permitió que Álvaro Uribe gobernara durante dos periodos consecutivos, desconoció el modelo de Estado social y democrático de derecho trazado por la Constitución para hacer efectivos los derechos fundamentales y desdibujó los límites al ejercicio del poder público, permitiendo que uno de los poderes adecuara la Carta Política a intereses personales. Esto, porque la única persona que podía beneficiarse del acto legislativo 02 del 2004 era, en efecto, Álvaro Uribe, desconociendo derechos, principios y valores como la separación de poderes, el derecho a elegir y ser elegido y el pluralismo, entre otros.

Respecto del desconocimiento del principio de separación de poderes, cabe señalar que al permitir la reelección presidencial se afectó gravemente el equilibrio institucional, en especial, la existencia de controles recíprocos entre las diferentes ramas del poder público.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), la reelección presidencial inmediata permitió una gran concentración del poder en el ejecutivo a través de la influencia directa del Presidente de la República, en por lo menos ocho instituciones que forman parte de ramas del poder público diferentes a la ejecutiva y de los organismos autónomos y de control¹. A estas instituciones se suma el Congreso de la República, de mayoría gobiernista, y que, de acuerdo con el estudio, se ha dedicado a refrendar por medio de la expedición de leyes, las decisiones tomadas por el ejecutivo². Esto evidencia que la autorización de la reelección presidencial inmediata concentró a tal punto el poder en el ejecutivo, que la convirtió en una rama del poder público que no puede ser controlada por otros órganos.

Pese a lo anterior, durante la vigencia del segundo mandato del Presidente Álvaro Uribe, se discutieron formal e informalmente, diferentes iniciativas orientadas a permitir una segunda reelección presidencial, apoyadas en la popularidad del primer mandatario. De estas iniciativas, fue aprobada por el Congreso de la República, la ley 1354 de 2009 “*por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*”, iniciativa que pretendía convocar al pueblo a un referendo para preguntarle si aprobaba la siguiente modificación al artículo 197 de la Constitución: “*Quien haya sido elegido a la Presidencia de la República por dos periodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro periodo*”.

Esta modificación al artículo 197 constitucional, pretendía favorecer a una persona: el actual Presidente, Álvaro Uribe Vélez, esto, porque con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991 el actual mandatario ha sido el único Presidente reelegido y sería entonces la única persona con posibilidades reales de beneficiarse de esta reforma. La Corte Constitucional declaró que dicha reforma era inconstitucional por vicios de procedimiento en sentencia C – 141 de 2010, y en el comunicado de prensa que da a conocer el sentido del fallo señaló además que la Corte encontró que la ley 1354 de 2009 “*desconoce algunos ejes estructurales de la Constitución Política como el principio de separación de los poderes y*

¹ Estas son: la Contraloría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Televisión, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y el Banco de la República.

² Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo, *Mayorías Sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia 2002-2009*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2009.

el sistema de frenos y contrapesos, la regla de alternación y períodos preestablecidos, el derecho de igualdad y el carácter general y abstracto de las leyes”³.

2. Adopción de políticas en materia de seguridad e inteligencia que atentan contra la vigencia de los derechos humanos y el derecho humanitario

Durante el periodo comprendido entre 2003 y 2009, el Estado ha diseñado, promovido e implementado políticas que bajo el argumento de la seguridad han involucrado la violación de varias de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre las cuales se destacan el derecho a la libertad, y la intimidad, además de los principios del derecho internacional humanitario. Estas han incluido la expedición de políticas de seguridad que involucran a la población civil en el conflicto armado; el otorgamiento de funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares; y la adopción de normas que refuerzan las facultades de inteligencia y contrainteligencia ante la ausencia de mecanismos de control efectivo.

2.1. La política de seguridad democrática vulnera el principio de distinción del derecho internacional humanitario a través del involucramiento de la población civil en el conflicto armado

El 26 de junio de 2003, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo que establecía como uno de sus objetivos crear una política de defensa y “seguridad democrática” que se concentraría en la recuperación del control territorial por parte de la Fuerza Pública. En la consecución de este objetivo, se involucró directamente a la población civil a través de la red de cooperantes, que preveían estarían conformadas por un millón de personas, y se estableció un programa de recompensas que otorgaría remuneraciones económicas a “*los informantes que proporcionen a las autoridades datos oportunos y veraces sobre personas, bienes o actividades relacionadas con los grupos armados ilegales y la delincuencia*”⁴.

La citada política, según el informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos, constituye un “*mecanismo fundamental para proteger a toda la población de violaciones de derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario*”⁵.

Sin embargo, a pesar de que el Gobierno insiste en que dicha política constituye un mecanismo de “*protección de los derechos humanos*”⁶, es claro que viola el principio de distinción del derecho humanitario a través del involucramiento de la población civil en el conflicto armado, y que invierte la carga de responsabilidad en materia de seguridad, trasladando a la ciudadanía, que debe ser sujeto de protección, funciones que son propias de la Fuerza Pública y de las autoridades del Estado por mandato constitucional.

³ Corte Constitucional, *Comunicado de Prensa relativo a la sentencia por medio de la cual se decide sobre la constitucionalidad de la ley 1354 de 2009*, Bogotá, 26 de febrero de 2010, www.corteconstitucional.gov.co

⁴ Departamento de Planeación Nacional, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario*, Bogotá, 2003, pág. 39.

⁵ Comité de Derechos Humanos, Sexto Informe periódico de los Estados Partes: Colombia, CCPR/C/COL/6, 2 de junio de 2009, párr. 200.

⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Colombia, 9 de enero de 2009, párr. 71.

Así, la política de “seguridad democrática” creó varios programas en los que se involucra a la población civil con la Fuerza Pública. Uno de ellos es el programa de soldados campesinos, al que se incorporan personas de sectores rurales quienes prestarán el servicio militar en su zona de residencia. A marzo de 2010, el Ministerio de Defensa informó que contaba con 24.930 soldados campesinos, registrando un incremento del 20% de sus integrantes entre 2002 y 2009⁷.

A propósito de esta figura el Comité contra la Tortura manifestó su preocupación por “*La utilización de soldados campesinos a tiempo parcial, que siguen viviendo en su comunidad pero participan en acciones armadas contra la guerrilla, de modo que ellos y sus comunidades pueden ser objeto de acciones de los grupos armados ilegales, incluyendo actos de tortura y malos tratos*”⁸.

Además se crearon las redes de cooperantes, integradas por civiles que suministran “*información que permita la prevención y persecución del delito*”⁹, y de informantes, quienes reciben recompensas por proporcionar información que “*conduzca a la prevención de atentados terroristas o a la captura de los integrantes de las organizaciones armadas ilegales*”¹⁰. Involucrando así a la población civil en actividades de inteligencia propias de las agentes de la Fuerza Pública.

En desarrollo de esta política de recompensas, el Ministerio de Defensa expidió la directiva secreta n.º 29 de noviembre de 2005, a través de la cual se creó una política ministerial “*para el pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley*”¹¹. Directriz que, alentó la comisión de ejecuciones extrajudiciales de civiles quienes son presentados como “*muertos en combate*”, y que a mayo de 2010, sigue vigente, tal y como lo ratifica el Ministerio de Defensa al afirmar: “*el cuerpo de las directivas no ha variado de manera sustancial; lo que se ha hecho es hacer explícito el sistema de controles, y en algunos puntos, fortalecerlos*”¹².

A propósito de la preocupación sobre si el otorgamiento de recompensas a civiles por el suministro de información a la Fuerza Pública ha promovido la comisión de violaciones a los derechos humanos, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales insistió en que deben existir “*suficiente supervisión y transparencia con respecto a los pagos. Es altamente preocupante que las recompensas puedan constituir para los militares una fuente de financiación expedita para pagar a los "reclutadores" que les ayudan en la comisión de falsos positivos*”¹³.

⁷ Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, marzo de 2010, pág. 74, www.mindefensa.gov.co

⁸ Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Colombia*, CAT/C/CR/31/1, 4 de febrero de 2004, párr. 9, literal a.

⁹ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Bogotá, 2003, pág. 61.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ministerio de Defensa Nacional, *Directiva Ministerial Permanente n.º 29*, 17 de noviembre de 2005.

¹² Ministerio de Defensa Nacional, Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 13 de mayo de 2010.

¹³ Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Sr. Philip Alston, *Misión a Colombia*, 14º período de sesiones, A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010, párr. 24.

Por otra parte, es preocupante que la implementación la política de “seguridad democrática” haya involucrado el incremento del pie de fuerza en un 40%, pasando de 313.406 integrantes en 2002 a 437.548 en 2009¹⁴. Lo que implica que mientras en 2002 por cada 1.000 habitantes había 8 integrantes de la Fuerza Pública en 2009 se cuentan con 10¹⁵. En esta cifra se incluyen 15.637 civiles que están incorporados directamente a la Fuerza Pública¹⁶.

La prioridad en la ejecución de esta política se evidencia en los altos recursos públicos que se han destinado a costearla. Así en 2008, el 81,2% de los cargos públicos que se costearon al presupuesto central correspondieron a funcionarios que desarrollan labores de defensa, seguridad y policía¹⁷. Para ese año, el gasto en defensa equivalía al 6,5% del producto interno bruto y se equiparaba con “*la suma de todas las transferencias en salud, educación y saneamiento ambiental*”¹⁸.

Situación que se agrava en 2010, pues el 84,3%, de los recursos del Presupuesto General de la Nación se destinaron a la consolidación de la política de “seguridad democrática”, que incluye para el sector seguridad y defensa recursos por “*20,9 billones de pesos, vale decir, diez veces el presupuesto de la educación superior, que tendrá en 2010 una asignación equivalente a 2,29 billones de pesos*”¹⁹.

Si bien es cierto que el Estado y el Gobierno tienen el derecho y el deber de combatir los grupos guerrilleros, está obligado a hacerlo: a) dentro del marco jurídico que le da la Constitución Política, que le asigna un rol a la ciudadanía de destinataria de la protección del Estado; b) dentro de las normas del derecho internacional humanitario; y c) bajo el entendimiento de que la seguridad no se obtiene exclusivamente usando la fuerza, sino que en gran parte está dada por el respeto a las garantías y derechos económicos, sociales y culturales.

2.2. Estatuto antiterrorista y establecimiento de zonas de rehabilitación y consolidación. Declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2003

Por iniciativa del Gobierno Nacional, el Congreso de la República aprobó el acto legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, conocido como “*Estatuto Antiterrorista*”, que modificó los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política, con el supuesto fin de dotar al Estado

¹⁴ Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Cifras preliminares 2008*, enero de 2009, pág. 73 y 76.

¹⁵ Esta tasa relativa a la población nacional fue calculada por la Comisión Colombiana de Juristas tomando la cifra anual de integrantes de la Fuerza Pública del Ministerio de Defensa Nacional, y dividiéndola por el número de habitantes correspondiente a cada año que proyectó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional, *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Cifras preliminares 2008*, enero de 2009, pág. 71.

¹⁷ José Fernando Isaza Delgado y Diógenes Campos Romero, *Consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*, Revista Análisis Político, n.º 65, enero de 2009, pág. 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Ganadores y perdedores de la aprobación del Presupuesto General de la Nación*, Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales, Boletín n.º 5, Bogotá, 22 de diciembre de 2009, www.coljuristas.org

de herramientas eficaces para enfrentar el terrorismo. El Congreso de la República aprobó también un proyecto de ley estatutaria que desarrolla el acto legislativo²⁰, que entraría en vigencia después del control de constitucionalidad que le correspondía ejercer a la Corte Constitucional.

La reforma otorgaba funciones judiciales a las Fuerzas Militares en relación con personas civiles, que estarían vigentes durante cuatro años prorrogables por el Congreso de la República. Así, reconocía facultades para interceptar o registrar correspondencia y demás formas de comunicación privada, detener personas y realizar allanamientos y registros domiciliarios sin orden judicial. De acuerdo con el proyecto de ley estatutaria, las facultades procederían cuando existieran serios motivos para creer que una persona estaba vinculada con la comisión de un acto terrorista, y podrían ser ejercidas con fundamento en autorización escrita expedida por autoridades de las Fuerzas Militares, de la Policía y del Departamento Administrativo de Seguridad²¹. La orden sería ejecutada por las unidades de policía judicial incluyendo unidades conformadas por miembros de las Fuerzas Militares. El ejercicio de estas facultades podía ser sometido a control judicial dentro de las 36 horas siguientes al momento en que fueran llevadas a cabo.

También otorgó a las Fuerzas Militares facultades para investigar delitos, a través de unidades militares de policía judicial que, bajo la dirección de la Fiscalía, se conformarían en aquellos sitios del territorio nacional donde no sea posible el acceso de funcionarios de policía judicial. Entre las facultades reconocidas se encontraba el recaudo de evidencia, medidas para el aseguramiento de pruebas, inspección de la escena del delito, la atribución de allegar documentación al proceso, el análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a las personas capturadas y asumir temporalmente la investigación previa. Estas funciones de policía judicial podrían ser ejercidas sin necesidad de que mediara la ley estatutaria que las reglamentara.

El Acto Legislativo también reconoció al Gobierno nacional la atribución de establecer un informe de residencia de conformidad con una ley estatutaria²². El proyecto de ley estatutaria dispuso que el registro fuera obligatorio en los lugares y en el plazo que el Gobierno Nacional estableciera. El registro contemplaría información íntima de la persona y su núcleo familiar²³, y podría ser recolectada por las Fuerzas Militares. De acuerdo al proyecto, las autoridades podrían realizar todas las gestiones necesarias para obtener la

²⁰ Congreso de la República, *Proyecto de ley estatutaria 176 de 2004 – Senado, 211 de 2004 – Cámara, por medio de la cual se desarrolla el acto legislativo número 02 de 2003.*

²¹ Las detenciones, allanamientos y registros domiciliarios podrán ser ordenados por las siguientes autoridades: 1. De las Fuerzas Militares: comandantes de división y sus equivalentes en las otras fuerzas y los comandantes de Brigada y sus equivalentes en las otras fuerzas; 2. De la Policía: por los comandantes de Departamentos de Policía y de Policías Metropolitanas, el Director de la Dirección de la Policía Judicial, el Director de la Dirección de Inteligencia de la Policía y el Director Operativo de la Policía Nacional; y, 2. Del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS: por el Director, el subdirector y los directores seccionales. En cuanto a las interceptaciones y registros de comunicaciones privadas, éstos pueden ser ordenados por las siguientes autoridades: 1. De Fuerzas Militares: por el comandante general y por el director de inteligencia del Comando General; 2. De la Policía: por el Director de la DIJIN (central de policía judicial) y por el director de la Dirección de inteligencia de la Policía; y, 3. Del DAS, por el Director General de Inteligencia.

²² Acto legislativo por medio del cual se reforma el artículo 24 de la Constitución sobre el derecho a la circulación, artículo 2.

²³ La información es la siguiente: nombre y apellidos, el sexo, la residencia habitual, los lugares a los cuales la persona se desplaza con alguna periodicidad, la nacionalidad, el lugar y fecha de nacimiento, el estado civil, el documento de identidad, el nivel de escolaridad, la manifestación sobre la conformación del núcleo familiar del declarante y de quienes conviven con él, la profesión u oficio del declarante y de los miembros del núcleo familiar y de las demás personas que conviven con él, el lugar de trabajo, la fecha y la firma.

plena identificación de los habitantes de la zona, e incluso compelerlos para que entregaran la información requerida.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, pidió al Congreso que se abstuviera de aprobar la iniciativa, ya que de hacerlo se vulnerarían los tratados y los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por el Estado. La Oficina también insistió en que esas medidas eran ineficaces para enfrentar el terrorismo y más bien resultaban contraproducentes, pues favorecerían la ocurrencia de violaciones de derechos humanos. En similar sentido, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por la aprobación del Acto Legislativo, y señaló que sus disposiciones “*no parecerían compatibles con las garantías enunciadas en el Pacto*”, y recomendó al Estado “*velar para que durante la aplicación de esta ley no haya una contravención de las garantías establecidas por el Pacto (arts. 2, 9, 14 y 17)*”²⁴.

Mediante sentencia C-816 de 2004, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el acto legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, por cuanto encontró que en su tramitación se había incurrido en vicios de procedimiento. Como consecuencia de esta decisión, perdió fundamento también el proyecto de ley estatutaria que regulaba el acto legislativo 02 de 2003.

2.3. Ausencia de mecanismos de control efectivos para las actividades de inteligencia y contrainteligencia

El 5 de marzo de 2009, el Gobierno nacional sancionó la ley 1288 de 2009, que regula las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Aunque algunos aspectos de esta ley suponen un avance con respecto a la regulación anterior que se dedicaba a este tema²⁵, contiene un amplio número de disposiciones que causan preocupación, por los riesgos y amenazas que plantean para el goce efectivo de los derechos humanos de todos aquellos que pueden ser objeto de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

En este apartado se destacarán dos de las inquietudes más alarmantes que genera la ley mencionada: por un lado, la ausencia de controles independientes, adecuados y efectivos respecto del funcionamiento de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y por otro lado se describirán algunas medidas que amenazan la vigencia efectiva de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Un tercer aspecto negativo de la ley 1288 de 2009 lo constituyen las restricciones que la ley impone al derecho al acceso a la información, que será abordado en el aparte del presente informe, dedicado a estudiar la garantía del derecho a la libertad de expresión.

²⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones al quinto informe presentado por Colombia*, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 9.

²⁵ Vale la pena resaltar de manera especial dos. En primer lugar, la existencia misma de la ley supone un destacado avance, ya que antes las actividades de inteligencia y contrainteligencia en Colombia eran reguladas por el decreto administrativo 324 de 2000. Y en segundo lugar, es preciso destacar que algunas disposiciones de la ley hacen énfasis en el deber de garantizar que las actividades de inteligencia y contrainteligencia deben respetar la vigencia efectiva de los derechos humanos. Ver, por ejemplo, los artículos 4 y 5 de la ley 1288 de 2009.

En primer lugar, conviene destacar que la ley 1288 de 2009 no diseñó controles independientes, adecuados y efectivos a las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Si bien la ley prevé algunos mecanismos de control, ellos adolecen de deficiencias que en la práctica los tornan inoperantes. Así sucede, por ejemplo, con la Comisión Legal Parlamentaria de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia (CLPSAIC), cuyo control se afecta por varias razones: (i) faculta al Gobierno nacional para incidir en la composición de la CLPSAIC, pues le encarga la tarea de realizar un estudio de seguridad y confiabilidad de los miembros de dicho órgano, de cuya aprobación depende la posibilidad de que hagan parte de él, lo cual le otorga al Gobierno un poder veto respecto de la conformación de la CLPSAIC, restándole a esta última independencia²⁶; (ii) permite que el Gobierno nacional defina las condiciones en las cuales el acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia por parte de la CLPSAIC garantice su seguridad, atribución esta que le entrega al Gobierno la posibilidad de imponer obstáculos que entorpezcan la labor de control a las actividades de inteligencia y contrainteligencia; (iii) indica que la CLPSAI sólo podrá acceder a la información que le entreguen algunos organismos, administrativos y de control, lo que hace que su análisis sea fragmentario en cuanto al universo de las actividades que se revisan y parcial en cuanto al diagnóstico que respecto de ellas pueda realizarse²⁷; y (iv) prevé la posibilidad de que los miembros de la CLPSAIC sean sancionados disciplinariamente por hacer “*uso indebido*” de la información de inteligencia y contrainteligencia, sin definir de manera clara y expresa el significado de ese concepto, dejando un amplio margen de interpretación al operador encargado de imponer la sanción²⁸.

Otro ejemplo de los controles defectuosos regulados en la ley se encuentra en el artículo 31 de la ley 1288. Este indica que las empresas de telecomunicaciones están en la obligación de colaborar con las agencias de inteligencia y contrainteligencia, a fin de suministrarles a estas últimas datos relacionados con la identificación y localización de los usuarios de determinadas líneas telefónicas sin que previamente medie una orden judicial que verifique la constitucionalidad de la medida o, cuando menos, un control judicial posterior sobre la entrega de esta información, desconociendo la reserva judicial que debe operar siempre que sea necesario limitar derechos fundamentales.

La ausencia de controles adecuados supone un desconocimiento del deber del Estado de adoptar medidas legislativas para garantizar la vigencia de los derechos reconocidos en el Pacto, ya que al no diseñar controles independientes, adecuados y efectivos sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia, es posible que los organismos que las desarrollan se extralimiten en sus atribuciones y las ejerzan de manera arbitraria, en detrimento de las ciudadanas y los ciudadanos que se encuentran en la jurisdicción del Estado.

En segundo lugar, un grupo de medidas de la ley 1288 de 2009 desconocen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, lo que implica un incumplimiento del deber estatal de abstenerse de adoptar disposiciones contrarias a los derechos reconocidos

²⁶ Ley 1288 de 2009, artículo 16.

²⁷ *Ibid.*, art. 15.

²⁸ *Ibid.*, art. 17.

por el Pacto. Concretamente, el artículo 21 de la ley 1288 establece que la reserva de los documentos de inteligencia y contrainteligencia será de máximo 40 años, 10 años más que el término anteriormente previsto en la ley 57 de 1985²⁹, sin especificar las razones por las cuales se extiende la reserva. Esta norma fija un término excesivo al deber de reserva, que establece una limitación desproporcionada del derecho a conocer la verdad sobre violaciones de derechos humanos, respecto de las cuales los documentos y la información de inteligencia pueden aportar datos esclarecedores, lo cual podría ayudar a iniciar procesos judiciales para esclarecer las circunstancias de su ocurrencia e identificar a los responsables de cometerlas. Este mismo artículo faculta al Poder Ejecutivo para que defina los criterios para clasificar la información de inteligencia, de lo que dependerá el término de reserva que sobre ellos recaiga.

Por otro lado, el artículo 23 de la ley 1288 indica que los servidores públicos que cumplan funciones de inteligencia y contrainteligencia estarán exentos del deber de denunciar las conductas punibles de las que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones, lo cual no aplicará cuando se trate de delitos de lesa humanidad, caso en el que no estarán exentos de dicho deber. Como lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“[e]sta excepción permitiría sostener que ante el conocimiento de graves violaciones de derechos humanos que no puedan ser clasificadas como crímenes de lesa humanidad o cuando éstos hubieran sido cometidas por personas o funcionarios que no tienen asignadas funciones de inteligencia, quien conoce la información debe abstenerse de denunciarla o de declarar ante las autoridades competentes bajo pena de ser penalmente responsable por omisión del deber de reserva”³⁰.

De las razones planteadas es fácil advertir que las ventajas que implicó la aprobación de la ley 1288 de 2009 tienen un peso relativo mucho menor comparado con los riesgos y preocupaciones que se desprenden de las disposiciones de la ley.

3. Persistencia del conflicto armado en Colombia y adopción de un tratado simplificado sobre defensa y seguridad entre Colombia y Estados Unidos

Contrario a las manifestaciones hechas por altos funcionarios del Gobierno que insisten en la inexistencia del conflicto armado interno, este sigue vigente de acuerdo con los requisitos exigidos por el derecho humanitario. En él participan la Fuerza Pública, los grupos paramilitares y guerrilleros a quienes se les atribuye la comisión de graves infracciones en contra de personas y bienes protegidos por el derecho humanitario.

Así mismo, aunque el Gobierno insiste en negar la existencia de los grupos paramilitares, después del fin del proceso de negociación adelantado con estos grupos que según las cifras oficiales habrían llevado a la desmovilización colectiva de 31.671 paramilitares, se ha constatado que este grupo jamás cumplió con el cese de hostilidades propuesto y que sus acciones siguen afectado a poblaciones vulnerables en casi todo el territorio nacional.

²⁹ La ley 57 de 1985 había establecido en su artículo 13 que “La reserva legal sobre cualquier documento cesará a los treinta (30) años de su expedición”.

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 51 corr.1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV, párr. 187.

El conflicto armado interno se puede ver agravado con la implementación de un acuerdo de defensa y seguridad suscrito entre Colombia y Estados Unidos, por medio del cual se autoriza la presencia en bases y unidades militares colombianas de agentes militares estadounidenses, quienes se beneficiarían de inmunidad para ser investigados o sancionados por delitos cometidos en el territorio nacional por la justicia colombiana. La adopción de este tratado simplificado se llevó a cabo contrariando el concepto rendido por el Consejo de Estado³¹ en el que recomendaba que el tratado debiera tramitarse en el Congreso de la República, para luego ser revisado por la Corte Constitucional.

3.1. Persistencia del conflicto armado e infracciones al derecho humanitario atribuidas a todos los grupos que participan en las hostilidades

En Colombia subsiste un conflicto armado de más de 40 años con orígenes en problemas sociopolíticos estructurales³². A pesar de su negación por parte del Gobierno nacional, la dinámica de las hostilidades encuadra en los términos definidos en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra sobre conflictos armados de carácter no internacional. En el período de análisis, se observa la persistencia del conflicto armado interno al igual que los efectos de las hostilidades sobre la población civil que han sido reconocidos reiteradamente en reportes de diferentes mecanismos del Sistema Universal de los Derechos Humanos³³. Los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y la Fuerza Pública, vienen infringiendo ininterrumpidamente las normas del derecho humanitario en contra de la población civil³⁴.

A partir del año 2002, durante el primer Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se dio inicio a la ejecución de la política de “seguridad democrática”, en desarrollo de la cual se presentan constantes violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario debido a que se fundamenta en el desconocimiento de los principios de distinción y proporcionalidad. Actualmente, la Fuerza Pública continúa implementando su estrategia militar contra los grupos guerrilleros a través del “*plan consolidación*”. La militarización desplegada con dichas estrategias de guerra tiene impactos desproporcionados sobre la población civil³⁵.

Entre los años 2002 y 2009, la población civil siguió siendo afectada por la notable degradación del conflicto armado y la brutalidad de los métodos de combate utilizados por

³¹ De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política, el Consejo de Estado tiene, entre otras funciones, la atribución de “*actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeras de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la Nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado*”.

³² Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia*, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009.

³³ Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño sobre Colombia*, CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006, párr. 80 y 81; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia*, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009, párr. 32, 45, 55 y 87; y Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los siguientes informes anuales: A/HRC/13/72, 4 de marzo de 2010, párr. 7 y 105, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009, párr. 6 y 99, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 4 y 94, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, párr. 4 y 115.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal sobre Colombia*, A/HRC/10/82, 9 de enero de 2009.

³⁵ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/7/39, 7º período de sesiones, 28 de febrero de 2008, párr. 6; y A/HRC/10/032, 10º período de sesiones, 19 de febrero de 2009.

los grupos armados³⁶. Durante este período, el conflicto armado interno se caracterizó por una fuerte presencia de la Fuerza Pública en las cabeceras municipales, el internamiento de los grupos guerrilleros en las zonas rurales más alejadas³⁷, y las continuas violaciones al cese de hostilidades declarado por parte de los grupos paramilitares a partir del 1° de diciembre de 2002³⁸.

Todos los grupos armados que participan en el conflicto armado interno siguen agrediendo a la población en general. Dentro de las víctimas se encuentra que las más afectadas con las infracciones al derecho humanitario son la población campesina, mujeres, niños y niñas, indígenas y afrocolombianos. Dichos sectores de la población vienen siendo víctimas constantes de homicidios, amenazas, estigmatizaciones, masacres, reclutamientos, tomas de rehenes y desplazamientos³⁹.

En cuanto al uso de armas prohibidas por el derecho humanitario, se debe resaltar el hecho de que se continúa registrando infracciones permanentes que derivan del incumplimiento del principio de limitación en la utilización de los medios y métodos de combate, del uso de armas cuyos efectos son indiscriminados y de armas que causan sufrimiento innecesario a los combatientes⁴⁰.

La utilización de minas antipersona, artefactos explosivos improvisados y restos explosivos de guerra causan daños físicos, psicológicos y socioeconómicos a miles de personas, a sus familias y comunidades. La presencia de estos artefactos explosivos también causa el desplazamiento de personas, impide el regreso de las que han tenido que desplazarse previamente y limita el disfrute de las tierras por parte de las comunidades.

De acuerdo con el Monitor de minas terrestres, en 2008 se presentaron 777 víctimas del uso de estas armas⁴¹. Adicionalmente, Handicap International, registró que para el año 2007, Colombia era el país con el mayor número de víctimas de minas antipersona en el mundo al registrar 6.238 víctimas entre 1990 y agosto de 2007⁴².

Según el registro oficial del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, 704 personas habrían sido víctimas de heridas por minas antipersona y

³⁶ En 2002, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que esta tendencia “se agudizó a principios de 2002 durante la crisis de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, y con mayor intensidad después de la terminación de los diálogos de paz y de la zona de distensión cedida para los mismos. Paralelamente, se registró una creciente urbanización del conflicto, tanto por la estrategia de los grupos guerrilleros de llevar la guerra a las ciudades para ejercer una mayor presión sobre el Gobierno y aumentar su propia capacidad de negociación como por la política de los grupos paramilitares, consistente en concentrar sus acciones en los cascos urbanos para controlar las operaciones a las zonas rurales”. Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 50° período de sesiones, E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr.26.

³⁷ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 61° período de sesiones, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005.

³⁸ *Ibid.*, pág. 2

³⁹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/4/48, 4° período de sesiones, 5 de marzo de 2007 párr. 62 a 64.

⁴⁰ En el contexto del conflicto armado interno en Colombia existen registros de infracciones cometidas por la utilización de minas antipersonales, explosivos remanentes de guerra, armas trampa y municiones abandonadas sin explotar.

⁴¹ Colombia, Datos Básicos de 2008, en: www.the-monitor.org

⁴² Handicap International, *Colombia Land Mine Report*, 2007, pág. 22.

municiones abandonadas sin explotar durante 2007, mientras que 564 lo habrían sido en 2008. Dicho reporte estableció que 194 personas murieron en 2007 a causa del uso de estas armas y 147 en 2008. De acuerdo con el reporte oficial 2007-2008, “de los 1.194 eventos por Map y Muse ocurridos durante 2008, en 744 casos se reconoce a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Farc como presunto autor responsable de dichos hechos; por otro lado, 370 fueron atribuidos a desconocidos”⁴³.

Por su parte, el Monitor de minas terrestres hace énfasis en la existencia de un subregistro en las cifras sobre víctimas de armas prohibidas, puesto que muchas personas no denuncian incidentes por temor a ser consideradas sospechosas de pertenecer a uno de los grupos que participan en las hostilidades o a ser amenazadas por estos⁴⁴. Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha estimado que la mayoría de accidentes ocurren en zonas rurales o zonas con presencia de conflicto, razón por la cual las posibilidades de recopilar datos sobre las víctimas son bajas⁴⁵.

En desarrollo de sus labores de monitoreo y reporte sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario, la Comisión Colombiana de Juristas registró, entre julio de 2007 y junio de 2008:

“149 personas muertas por el uso de diferentes tipos de armas prohibidas. De ellas, 110 personas fueron asesinadas por el uso de minas antipersonal, 75 civiles y 35 miembros de alguno de los grupos armados que participan en las hostilidades. Fueron registradas 26 personas muertas por el uso de armas trampa, cinco víctimas civiles y 21 combatientes. En aquellos casos en los que se conoce el autor, a los grupos guerrilleros se les atribuye la autoría del 100% de las personas muertas por mina y arma trampa. Además, la CCJ registró 243 personas que, en el periodo julio 2007 a junio 2008, fueron heridas por el uso de diferentes tipos de armas prohibidas. De esta cifra, 160 de las víctimas resultaron afectadas por la activación de minas antipersonal; 65 por el empleo de armas trampa; y 18 personas fueron heridas por armas prohibidas sin especificar. 161 víctimas eran civiles y 82 eran miembros de los grupos armados que participan en las hostilidades. Del total de casos en los que se conoce el presunto autor (119 personas), el 96,64% (115 personas) se atribuye a los grupos guerrilleros; 3,36% (4 personas) se atribuye a la fuerza pública. En 124 casos de personas heridas por armas prohibidas se desconoce el grupo combatiente autor”⁴⁶.

Además de este tipo de ataques, el uso de armas prohibidas ha restringido el movimiento de la población civil, ha limitado el acceso de alimentos y demás bienes indispensables, y ha dificultado la utilización de la tierra en labores de agricultura para la población civil. Por estas razones, es necesario que se adopten todas las precauciones que sean factibles para evitar y minimizar la pérdida de vidas humanas y los daños a los bienes de carácter civil

⁴³ En Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal, *Informe sobre la situación de DDHH y DIH, Indicadores sobre derechos humanos y DIH Colombia 2007- 2008*, en www.derechoshumanos.gov.co

⁴⁴ Observaciones realizadas durante visitas a terreno realizadas por el Monitor de Minas Terrestres a Colombia, 19 a 29 de abril de 2008; y entrevistas con sobrevivientes realizadas en Bogotá, el 19 de abril 2008; y en Tibú (Norte de Santander), el 22 de abril de 2008.

⁴⁵ El CICR cree que el número de víctimas civiles en ciertas zonas podría ser 30% más alto de lo registrado. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *CICR Acciones contra minas en Colombia 2007*, Bogotá, 2008, pág. 3.

⁴⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *Situación de derechos humanos y derecho humanitario y derecho humanitario en Colombia 2007-2008*, Bogotá, diciembre de 2009, en www.coljuristas.org

sumado a la necesidad de que el Gobierno nacional y los grupos involucrados en el conflicto determinen las condiciones que permitan llevar a cabo un desminado humanitario.

A propósito de la prohibición de atacar al personal sanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja documentó entre julio de 2002 y diciembre de 2007, 140 ataques a la misión médica⁴⁷.

Sobre el ataque y ocupación de escuelas, la Comisión Colombiana de Juristas registró entre julio de 2007 y junio de 2008:

“ocho casos de ocupación de escuelas por parte de miembros de la Fuerza pública. En algunos de los casos se presentaron actos que constituyen la utilización de estos espacios y de sus ocupantes como escudos en zonas de confrontaciones armadas. Adicionalmente, se sigue presentando la utilización de espacios escolares por parte de grupos paramilitares que controlan la vida de niñas y niños, los sancionan y los reclutan a partir de amenazas u ofrecimientos económicos”⁴⁸.

El Secretario General de Naciones Unidas en su informe sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en el contexto del conflicto armado en Colombia, estableció que los ataques perpetrados contra escuelas por los grupos armados ilegales son frecuentes en varias zonas de Colombia y afectan gravemente a la educación y el bienestar físico de los niños⁴⁹.

En cuanto a los ataques contra bienes indispensables, entre julio de 2007 y junio de 2008, la Comisión Colombiana de Juristas registró un total de 38 infracciones como actos de pillaje y bloqueos de suministros. A los grupos guerrilleros se atribuyen al menos 13 ataques en contra de la infraestructura vial y ataques en contra de bienes indispensables como los medicamentos. Por su parte, miembros de la Fuerza Pública cometieron, por lo menos, 13 actos de pillaje de alimentos, 11 actos de destrucción de alimentos de población civil, en desarrollo de operativos militares, y un bloqueo de suministros básicos⁵⁰.

Ante este grave panorama, es innegable la necesidad de realizar acuerdos humanitarios para enfrentar los desafíos impuestos por la crisis humanitaria y los graves impactos derivados de las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades. Según la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

“Se destaca la importancia de un proceso de negociación de paz, estructurada con parámetros y criterios adecuados, que plantee perspectivas ciertas de progreso y

⁴⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Informe Anual 2007, pág. 60; CICR, Informe Anual 2006, pág. 38; CICR, Informe Anual 2005, pág. 30; y CICR, Informe Anual 2004, pág.12.

⁴⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2007-2008*, pág. 21, en www.coljuristas.org

⁴⁹ Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia*, S/2009/434, 28 de agosto de 2009, párr. 43.

⁵⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2007-2008*, pág. 22, en www.coljuristas.org

*que incorpore tempranamente compromisos en materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario*⁵¹.

Respecto al desarrollo de conversaciones para la búsqueda de la paz se destaca que en el año 2006 se activó un proceso de diálogo exploratorio con el grupo guerrillero ELN, para ello se realizó un encuentro entre el Gobierno y comandantes del ELN en territorio internacional⁵². Sin embargo, dicho proceso exploratorio solo dejó como resultado la publicación del folleto “*Documentos del Diálogo Exploratorio entre el Gobierno y el ELN*”⁵³, sin producir efectos en la protección de la población civil, ni expectativas próximas de acercamiento a una mesa de negociación. Frente a la guerrilla de las FARC, el Gobierno nacional se limitó a autorizar escasas iniciativas de terceros para adelantar contactos con este grupo armado, en relación con la búsqueda de acuerdos de liberación de rehenes a cambio de guerrilleros presos⁵⁴.

Finalmente, frente a los grupos paramilitares, como se sustenta en otros apartes de este documento, el Estado colombiano, aún no ha cumplido con la recomendación emitida hace 11 años por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la que, exhortó “*a las autoridades a llevar a cabo una política eficaz dirigida al efectivo desmantelamiento de los grupos paramilitares, mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes los inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian*”⁵⁵.

En este sentido, se hace evidente la necesidad de incrementar los esfuerzos para conseguir una solución negociada al conflicto armado interno, que debe estar basada en el respeto por los derechos humanos y las garantías de protección de las víctimas.

3.2. Fracaso del proceso de desmovilización y reinserción de los grupos paramilitares

En el informe presentado por el Estado de Colombia, se establece que en el año 2006 “*las AUC culminaron el proceso de paz con la desmovilización colectiva de 37 frentes, lo que significó la dejación de armas de 31.671 de sus miembros*”⁵⁶. Sobre la situación actual el Estado reconoce que se han conformando grupos, a los que identifica con bandas criminales, que han “*establecido vínculos con algunos cabecillas, mandos medios e integrantes desmovilizados*”⁵⁷.

⁵¹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2002/17, 59º período de sesiones, 28 de febrero de 2002, págs. 5 y 6.

⁵² Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2006/9, 62º período de sesiones, 20 de enero de 2006, pág. 1.

⁵³ Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Informe Ejecutivo segundo periodo presidencial 2006 – marzo 2007*, en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

⁵⁴ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/7/39, 7º período de sesiones, 28 de febrero de 2008, párr. 7.

⁵⁵ Documento, E/CN.1998/16, párr. 197.

⁵⁶ Comité de Derechos Humanos, *Sexto Informe periódico de los Estados Partes: Colombia*, CCPR/C/COL/6, 2 de junio de 2009, párr. 45.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 53.

Son múltiples las manifestaciones hechas por funcionarios del Gobierno, en las que se insiste en el fin de los grupos paramilitares. En estos términos se pronunció, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Carlos Franco, quien en respuesta al informe de Human Rights Watch sobre la persistencia del paramilitarismo, manifestó que: “*Nosotros tenemos la opinión de que el paramilitarismo en Colombia está extinguido*”⁵⁸.

Insistiendo en esta tesis, el Gobierno ha denominado como bandas criminales emergentes a los grupos que persisten después del proceso de negociación. Sobre esta categoría de bandas criminales se refirió la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de derechos humanos en 2007, en el que sostuvo que “*calificar a todas estas nuevas estructuras como meras bandas criminales no recoge en su totalidad la complejidad, variedad, pluralidad y riesgo del fenómeno*”⁵⁹.

La Alta Comisionada para los Derechos Humanos, también se refirió a la naturaleza que podrían tener estos grupos, describiéndolos como estructuras fuertemente armadas; que cuentan con organización militar y mandos responsables; que tienen capacidad para adelantar acciones militares contra otros actores armados; y que contarían con el apoyo de miembros de la Fuerza Pública con quienes tendrían nexos, aquiescencia y tolerancia⁶⁰.

Sobre la composición de los grupos paramilitares se pronunció el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Sr. Philip Alston, quien en junio de 2009, manifestó que: “*Según todos los indicios, los paramilitares desmovilizados forman una parte preponderante de los grupos armados ilegales. Las desmovilizaciones efectuadas después del 2003 y las políticas de reintegración no han logrado evitar que antiguos paramilitares maten y participen en otros actos criminales*”⁶¹. Concluyendo que, a pesar de que “*han sido detenidos paramilitares de alto nivel, no parece ser que se hayan desmantelado completa y eficazmente las estructuras económicas, de mando y de control de los paramilitares*”⁶².

Así mismo, Human Rights Watch, en su informe “*Herederos de los Paramilitares*”, sostuvo que son varias las similitudes entre el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia y los grupos sucesores pues, según la Policía Nacional, “*casi todos los líderes de los grupos sucesores son jefes de las AUC de rango medio que nunca se desmovilizaron o que continuaron participando en actividades delictivas pese a que aparentaron haberse sumado a la desmovilización*”⁶³. Además, estos grupos tienen presencia en “*muchas de las mismas regiones en las cuales tenían presencia las AUC, y operan en forma similar a estas*”⁶⁴.

⁵⁸ Presidencia de la República, *Rueda de prensa del Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Carlos Franco*, 3 de febrero de 2010, www.presidencia.gov.co

⁵⁹ Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 40.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 39.

⁶¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Bogotá, 18 de junio de 2009, pág. 4.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Human Rights Watch, *Herederos de los Paramilitares. La Nueva cara de la violencia en Colombia*, New York, febrero de 2010, pág. 5, en www.hrw.org

⁶⁴ *Ibid.*

Uno de los elementos consustanciales a los grupos paramilitares son sus nexos con la Fuerza Pública. En 2004, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por “*la existencia de vínculos que involucran amplias violaciones a los artículos 6, 7 y 9 del Pacto entre sectores de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado y los grupos paramilitares ilegales*”⁶⁵. Recomendándole al Estado adoptar “*medidas efectivas para poner fin a los vínculos entre sectores de las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares ilegales*”⁶⁶.

La persistencia de estos nexos ha sido constatada por organismos internacionales y nacionales. Tal y como lo verificó la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en 2009 “*observó casos de colusión, de tolerancia y de aquiescencia de miembros de la Fuerza Pública con estos grupos*”⁶⁷. A su vez la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en su informe “*Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*”, sostuvo que: “*Existen múltiples quejas acerca de la tolerancia y, en algunos casos, cooperación que todavía ocurre entre algunas fuerzas de seguridad del Estado y estos grupos ilegales de coerción*”⁶⁸.

A propósito de la persistencia de estos nexos, el Presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación sostuvo que: “*Es posible que regionalmente subsistan vínculos entre agentes del Estado y empresarios, políticos y bandas. Es clave que se investigue si estas estructuras subsisten*”⁶⁹.

Pero quizá la mayor preocupación sobre la naturaleza de estos grupos coincide con que sus acciones “*tienen consecuencias directas y graves para la población civil*”⁷⁰. Sobre la persistencia de las violaciones al derecho a la vida se pronunció el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Sr. Philip Alston, quien al finalizar su visita oficial a Colombia consideró que: “*las ejecuciones llevadas a cabo por esos grupos, que incluyen a paramilitares desmovilizados, continúan produciéndose en gran número a través del país*”⁷¹.

Estas violaciones al derecho a la vida se han dado en un contexto de intimidación permanente a la población civil a través de la circulación de panfletos amenazantes en la mayoría de los departamentos del país, promovidos por grupos paramilitares que anuncian el homicidio de personas socialmente marginadas, integrantes de organizaciones de derechos humanos, niños y jóvenes habitantes de barrios marginados, y personas LGBT. Esta situación ha motivado la preocupación de la Oficina en Colombia de la Alta

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, *Recomendaciones formuladas a Colombia*, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 12.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/13/72, 26 de febrero de 2010, párr. 62

⁶⁸ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), *Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 28.

⁶⁹ “Ya son 45 los líderes de víctimas asesinados por reclamar sus tierras; en 15 días murieron tres”, diario *El Tiempo*, 3 de junio de 2010, www.eltiempo.com

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Bogotá, 18 de junio de 2009, pág. 4.

Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que a propósito de la circulación reiterada de estas amenazas, expresó:

“su seria preocupación por la continua y masiva proliferación de un panfleto amenazante en por lo menos 24 departamentos del país. Hasta la fecha la Oficina tiene conocimiento de por lo menos 18 "formas estándar" y 26 versiones particulares de dicho panfleto. Este panfleto apareció recientemente y promueve la mal llamada "limpieza social" con amenazas de muerte en contra de trabajadores sexuales, homosexuales, drogadictos, personas viviendo con VIH y en general contra la juventud”⁷².

3.3. Adopción de un tratado simplificado para la cooperación y asistencia en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América

El 30 de octubre de 2009, los Gobiernos de Colombia y de Estados Unidos suscribieron el denominado *“Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”* (“el Acuerdo”), que permite al personal de los Estados Unidos el acceso a tres bases de la fuerza aérea colombiana, ubicadas en Palanquero (Cundinamarca), Apiay (Meta) y Malambo (Atlántico), así como a dos bases navales y dos instalaciones del Ejército Nacional. Igualmente, se prevé la posibilidad de ampliar el Acuerdo siempre que sea concertado entre los dos Gobiernos.

Antes de ser suscrito, el Gobierno nacional sometió a consulta el Acuerdo, con el fin de que la Sala Plena del Consejo de Estado emitiera su concepto sobre su constitucionalidad y conveniencia. El 13 de octubre de 2009, este órgano recomendó al Gobierno hacer los correctivos necesarios respecto de los tres siguientes aspectos. Primero, manifestó que era contrario a la Constitución que el Acuerdo fuera tramitado sin contar con la aprobación del Congreso de la República y de la Corte Constitucional⁷³. Según el concepto del Consejo de Estado⁷⁴, los acuerdos simplificados son los únicos que pueden ser suscritos sin necesidad de acudir a los órganos mencionados, pero esto no aplica para los tratados internacionales, lo cuales deben seguir este procedimiento más riguroso⁷⁵. Segundo, afirmó que en su criterio era necesario renegociar la cláusula que otorgaba inmunidades al personal civil y militar de los Estados Unidos, para que estos no fueran otorgados de manera indiscriminada a todo el personal estadounidense. Y tercero, expresó su preocupación sobre la existencia de previsiones *“en blanco”*, esto es, asuntos que no fueron regulados directamente en el

⁷² Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Oficina de la ONU para los Derechos Humanos preocupada por ola de panfletos amenazantes*, Bogotá, Comunicado de Prensa, 29 de abril de 2009, en www.hchr.org.co

⁷³ De acuerdo con los artículos 16, 150 y 224 de la Constitución Política de Colombia, en el trámite de aprobación de los tratados internacionales deben participar el Congreso, el cual debe aprobar los tratados internacionales suscritos por el Presidente. En segundo lugar, el artículo 189.2 indica que es función exclusiva del Presidente la de celebrar tratados internacionales. Y en tercer lugar, el artículo 241.10 inscribe dentro del listado de tareas de la Corte Constitucional la de decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales, una vez hayan sido suscritos por el Presidente y aprobados mediante ley por el Congreso.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, *“Concepto constitucional previo en relación con el Proyecto de Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad”*, Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, 13 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/5445>

⁷⁵ Valga aclarar que para el Consejo de Estado lo que diferencia a los acuerdos simplificados de los tratados internacionales es que mientras que los segundos son actos celebrados entre Estados por medio de los cuales las Partes que lo suscriben adquieren obligaciones nuevas, es decir obligaciones que se adquieren por primera vez, los primeros son simples desarrollos de actos internacionales previamente celebrados esto es, son actos que desarrollan tratados internacionales.

texto del Acuerdo, sino dejados para posterior reglamentación por parte de los Gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos, lo cual impide tener claridad y certeza acerca de la implementación y aplicación del Acuerdo.

El Gobierno nacional hizo caso omiso de las recomendaciones de la Sala Plena del Consejo de Estado, ya que en lugar de proceder a hacer las modificaciones necesarias en relación con los aspectos problemáticos identificados por el Alto Tribunal, decidió firmar el Acuerdo directamente, sin contar con la aprobación del Congreso de la República ni con el control de la Corte Constitucional. De esta forma, el Gobierno eludió de manera flagrante los procedimientos democráticos que establece la Constitución Política para la celebración de actos que, como el Acuerdo, tienen naturaleza de tratados internacionales.

Para justificar su manera de proceder, el Gobierno ha afirmado reiteradamente que el Acuerdo tiene la naturaleza de un acuerdo simplificado, y que por eso no era necesario que el Congreso de la República y la Corte Constitucional participaran en su aprobación. Sin embargo, esta afirmación es jurídicamente insostenible, pues como en su momento lo sostuvo el Consejo de Estado, el Acuerdo creó obligaciones nuevas para Colombia, como la de permitir el uso de bases militares por parte de personal de los Estados Unidos, o la de concederle a tales personas privilegios e inmunidades. Estas obligaciones no habían sido contraídas por un tratado previamente celebrado, lo cual imponía al Gobierno la obligación de contar con la aprobación del Congreso de la República y de la Corte Constitucional para poderlo ratificar.

Las preocupaciones a la suscripción del Acuerdo no se agotan con lo relacionado con la elusión de controles democráticos, sino que también se extienden al contenido de dicho convenio. En especial, el principal motivo de alarma se relaciona con el otorgamiento de inmunidad jurisdiccional al personal de los Estados Unidos que tenga acceso a las bases militares colombianas⁷⁶. Con esta previsión, el Estado colombiano renuncia a cumplir directamente con sus deberes de investigar, juzgar y, dado el caso, sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas en su jurisdicción. En cambio, dispone que estas funciones estén en cabeza de los Estados Unidos, el cual tendrá el deber de informar periódicamente a las autoridades colombianas sobre el estado de las investigaciones y los procedimientos adelantados. El Acuerdo no prevé la facultad de las autoridades colombianas de exigir de las autoridades de los Estados Unidos que cumplan con sus funciones de investigar, juzgar y, eventualmente, sancionar a su personal que cometa delitos en territorio colombiano. Esto hace temer que tales delitos queden en la impunidad.

4. Discriminación en la política de reparación a las víctimas de la violencia sociopolítica. Decreto de reparación administrativa y proyecto de ley de víctimas

En el período examinado el Estado colombiano ha desconocido las obligaciones derivadas del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativas al derecho a la igualdad y al derecho a la interposición de un recurso efectivo por parte de las víctimas

⁷⁶ Este tema se encuentra regulado en el artículo VIII del Acuerdo.

de violaciones a los derechos humanos⁷⁷, el cual como lo ha expresado el Comité de Derechos Humanos comprende el derecho a la justicia, la adopción de medidas efectivas de lucha contra la impunidad, el establecimiento de medidas de reparación integrales y la garantía de medidas de no repetición.

Durante este tiempo el Gobierno ha promovido normatividad contraria al derecho de las víctimas al acceso efectivo a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición⁷⁸ y ha propendido porque se establezcan diferencias, que discriminan a las víctimas de agentes del Estado. En este sentido el Estado colombiano ha aprobado normatividad relacionada con las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, contraria a los principios de universalidad, consulta, efectividad, integralidad y enfoque diferenciado. En el caso de los incidentes de la reparación por vía judicial, después de casi cinco años de vigencia de la ley 975 de 2005, ni una sola víctima ha sido reparada por esta vía⁷⁹.

Incluso en las oportunidades que se han planteado para desarrollar los derechos de las víctimas, como es el caso del proyecto de ley de víctimas, el Gobierno promovió una iniciativa que excluía de la reparación a las víctimas de agentes del Estado, a las víctimas de graves infracciones al derecho internacional humanitario, a las personas que actualmente están siendo victimizadas, y se negaba a reconocer como familiares de las víctimas a las parejas del mismo sexo.

A propósito de esta iniciativa, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, manifestó su rechazo al proyecto de ley que *“introduce factores de discriminación entre las víctimas, que son inaceptables desde el punto de vista de la universalidad del derecho a la igualdad”*. Y agrega que de aprobarse dicha propuesta *“los familiares de víctimas de ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes del Estado, por ejemplo, no tendrían acceso inmediato a la reparación administrativa. El texto impone a las víctimas de acciones cometidas por dichos agentes requisitos adicionales, extraordinarios y más graves que los exigidos a otras víctimas para acceder a la reparación administrativa”*⁸⁰.

Por último, el proyecto de ley rechazaba que el derecho a la reparación a las víctimas se derivaba de la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos

⁷⁷ Como desarrollo del artículo 2 se toma en cuenta la Observación General No. 31, *La Naturaleza de la Obligación Legal Obligación impuesta a los Estados Partes de la Convención*, 80º período de sesiones, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

⁷⁸ En este sentido, en el presente informe se hace referencia a las situaciones generadas con la ley 782 de 2002, el decreto 128 de 2003, la ley 975 de 2005, y la ley 1312 de 2009, que establece el principio de oportunidad, todo esto, como parte del marco jurídico y de las decisiones gubernamentales que han impactado el derecho de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario a que tales violaciones no queden en la impunidad, que se analizará en el capítulo sobre la situación del derecho a la vida e impunidad. También se hace referencia a lo que ha ocurrido con el derecho a la reparación relativo a la restitución de tierras, que se incluye en el capítulo sobre el derecho a la libertad de circulación; y a la ausencia de garantías de no repetición, expresadas fundamentalmente en la pervivencia del paramilitarismo que se han incluido en el primer capítulo del presente informe relativo a las obligaciones establecidas en el artículo 2 del PIDCP.

⁷⁹ Tal y como su estableció el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 31: *“Incluso cuando los sistemas jurídicos de los Estados Partes están dotados oficialmente de algún recurso adecuado, se siguen produciendo violaciones de los derechos del Pacto. Esto es atribuible probablemente a que los recursos no funcionan con eficacia en la práctica. En consecuencia, se pide a los Estados Partes que aporten información sobre los obstáculos a la eficacia de los recursos existentes en sus informes periódicos”*.

⁸⁰ Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia deplora un proyecto de “ley de víctimas” discriminatorio*, Comunicado de Prensa, Bogotá, 14 de noviembre de 2008, en www.hchr.org.co

humanos, y en cambio proponía que la reparación se entendiera como el producto de una actitud solidaria del Estado, y condicionada la garantía de estos derechos a consideraciones políticas y económicas⁸¹. En contravía de los estándares fijados por el Comité de Derechos Humanos cuando determinó que la adopción de medidas “*para hacer efectivos los derechos del Pacto no está sometido a condiciones y es de efecto inmediato. La falta de cumplimiento de esta obligación no puede estar justificada alegando consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas dentro de ese Estado*”⁸².

Finalmente el Gobierno solicitó al Congreso no aprobar el acta de conciliación que insistía en incluir a todas las víctimas, pues según el comunicado de prensa de la Presidencia de la República:

*“un costo superior a los \$80 billones crearía un trauma irreparable a las finanzas del Estado, haría imposible la reparación pecuniaria a las víctimas y el texto final no pasaría de ser letra muerta al servicio de una agitación electoral del momento. Además, el texto conciliado, que el Gobierno solicita encarecidamente no aprobar, se constituye en una grave amenaza a la Seguridad Democrática, puesto que iguala a los terroristas con agentes al servicio del Estado, sin que estos últimos puedan tener un proceso judicial y una sentencia ejecutoriada que declare el daño a la víctima cuya responsabilidad sea atribuida a ellos”*⁸³.

En el caso del programa de reparaciones administrativas, el Estado siguió discriminando a las víctimas de agentes estatales, insistió en la solidaridad como fundamento, no adoptó medidas de reparación colectiva, se concentró en la indemnización, no adoptó un enfoque diferenciado para indígenas, afrodescendientes⁸⁴, niños, adultos mayores, mujeres, LGBT, personas discapacitadas, campesinos, entre otros.

Capítulo II. Declaratorias de estados de excepción que violan las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4)

En este acápite se analizan dos estados de conmoción interior, y un estado de emergencia social decretado por la crisis en el sector de la salud, declarados por el Gobierno entre 2002 y 2009. Remitiéndose en todo caso a las consideraciones de la Corte Constitucional en su proceso de revisión automático tanto de la declaratoria de los estados de excepción como de los decretos legislativos expedidos durante su vigencia.

Así, tanto la declaratoria de los estados de excepción como los decretos expedidos en su desarrollo, incorporaron medidas violatorias de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y permitieron, durante su vigencia, la

⁸¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Carta dirigida al Presidente del Congreso de la República sobre el proyecto de ley por el cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia*, Bogotá, 17 de junio de 2009, en www.semana.com/documents/Doc-1890_2009618.pdf

⁸² Comité de Derechos Humanos, *La Naturaleza de la Obligación Legal Impuesta a los Estados Partes de la Convención*, Observación General N.º 31, 80º período de sesiones, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

⁸³ Presidencia de la República, *Comunicado acerca del proyecto de ley de víctimas*, Comunicado de Prensa n.º 305, Bogotá, 18 de junio de 2009, en www.presidencia.gov.co

⁸⁴ A pesar de que Colombia ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, siendo las medidas de reparación medidas que afectan a los pueblos indígenas y tribales, estos no han sido consultados previamente.

vulneración de los derechos a la libertad, la intimidad, el debido proceso, el derecho a la huelga, el derecho a la vida en condiciones dignas, entre otros.

1. Estado de conmoción interior declarado por medio del decreto 1837 de 2002

El 11 de agosto de 2002, cuatro días después de su posesión, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez declaró el estado de conmoción interior por un término de 90 días⁸⁵, prorrogado por dos períodos de 90 días⁸⁶. La segunda prórroga fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, ya que no cumplió con el requisito de ser aprobada por el Congreso de la República⁸⁷. Como consecuencia de la decisión de la Corte, el estado de conmoción dejó de surtir efectos el 29 de abril de 2003.

En uso de las facultades conferidas por dicha figura, el Gobierno nacional expidió varias medidas que violaban distintos derechos reconocidos en la Constitución y en el Pacto, razón que sirvió de fundamento a la Corte Constitucional para declararlas inconstitucionales. En el decreto 2002 de 9 de septiembre de 2002, se establecieron las principales medidas de restricción a derechos y libertades adoptadas en desarrollo de la conmoción interior. Este decreto aducía que una de las razones que facilitaba la actuación de los grupos delincuenciales era la *“mimetización de sus integrantes dentro de la población civil y el ocultamiento de sus equipos de telecomunicaciones, armas y municiones en las poblaciones”*, así como *“el constante abastecimiento que funciona en los lugares en que permanecen”*⁸⁸.

Entre las medidas adoptadas en el decreto 2002 de 2002 se destaca la autorización de capturas sin orden judicial en todo el territorio nacional, a través de figuras como *“retenciones transitorias”* o *“capturas preventivas”*, que procedían en contra de quien se tuviera *“indicio sobre su participación o sobre sus planes de participar en la comisión de delitos”*, o también cuando existieran *“circunstancias que imposibilitaran el requerimiento de la orden judicial”* y hubiera *“urgencia insuperable y necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”*. La aplicación de estas medidas procedía con especial rigor en las denominadas *“zonas de rehabilitación y consolidación”*⁸⁹, término utilizado para hacer referencia a determinados lugares donde se consideró que existía una alta presencia de actividades de grupos armados.

La vigencia de las medidas adoptadas con base en el estado de conmoción interior propició la realización de detenciones arbitrarias, persecuciones judiciales y allanamientos domiciliarios, especialmente en contra de defensores de derechos humanos⁹⁰ y líderes sindicales⁹¹ y sociales⁹², así como a sedes de organizaciones sociales y de derechos

⁸⁵ Mediante el decreto 1837 de 11 de agosto de 2002.

⁸⁶ Mediante los decretos 2555 de 8 de noviembre de 2002 y 245 de 5 de febrero de 2003.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-327 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸⁸ Decreto 2002 de 2002, considerando 3.

⁸⁹ *Ibid.*, art.15, 16, 18, 20, 21.

⁹⁰ Así, por ejemplo, se realizaron detenciones arbitrarias en contra de Álvaro Tapias y Julio Avella, integrantes de la organización Andas, el 6 de diciembre de 2002, en Bucaramanga (Santander); y de Juan Carlos Celis, miembro de la Corporación Movimiento por la Vida, el 11 de diciembre de 2002, en Bogotá.

⁹¹ Por ejemplo, El 16 de agosto de 2002, en Cali (Valle) allanaron la casa de Jesús Antonio González Luna, Director del Departamento de Derechos Humanos de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). La acción fue realizada por tropas de la Tercera Brigada del Ejército Nacional, argumentando la búsqueda de propaganda subversiva y armamento. Las autoridades no encontraron nada de lo que buscaban en dicho allanamiento. Ver denuncia que reposa en los archivos de la Comisión Colombiana de Juristas, n.º D-02486; y allanamiento a la vivienda del líder campesino Pedro Jaime Mosquera, registrada el 23 de febrero de 2004, en Saravena (Arauca).

humanos⁹³. Por su parte, en las zonas de rehabilitación y consolidación se dieron casos de detenciones arbitrarias masivas y de censos poblacionales⁹⁴, en los que la información fue recogida mediante métodos violentos como acordonar zonas, para que las personas que allí se encontraban quedaran atrapadas. En algunos casos tales personas fueron marcadas con tinta indeleble⁹⁵.

La Corte Constitucional declaró inexecutable algunos de los artículos del decreto mencionado⁹⁶. Por ejemplo, declaró inexecutable el artículo 1º, que les imponía a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General la función de “acompañar las operaciones de la fuerza pública”, por cuanto según la Corte “ni la Fiscalía General de la Nación, ni la Procuraduría General, son subalternos del Ejecutivo”; los artículos 2 y 3, que autorizaban a la Fuerza Pública realizar capturas sin orden judicial; el artículo 6, que permitía a la Fuerza Pública hacer inspecciones o registros domiciliarios sin orden judicial; y el artículo 17, que facultó a los comandantes militares de las zonas de rehabilitación y consolidación para recoger y conservar información sobre el lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transitaran o ingresaran a ella. Igualmente, limitó la posibilidad de realizar allanamientos sin orden judicial, señalando que sólo podrían ser aplicados a algunos delitos en específico.

Distintos organismos internacionales expresaron su preocupación frente a las medidas adoptadas y la forma como posteriormente fueron implementadas. Así, por ejemplo, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló:

“en el marco de esas disposiciones, las autoridades desarrollaron en los últimos meses del año una política de allanamientos a gran escala y capturas masivas. La Oficina recibió varias denuncias de abusos de la fuerza pública y de procedimientos incompatibles con los principios internacionales, en particular el de la protección contra las privaciones arbitrarias de la libertad y los de legalidad y de inocencia. (...) el Alto Comisionado debe destacar la preocupación por el uso abusivo o indiscriminado de la fuerza y por las violaciones al debido proceso y a otros derechos fundamentales que conlleva la aplicación de medidas no fundamentadas en el principio de legalidad y marginadas del control independiente, previo y posterior, de los órganos judiciales y del Ministerio Público. Las principales preocupaciones en la materia se concentran en la necesidad de contar con garantías adecuadas para asegurar un control estatal efectivo e

⁹² El 12 de noviembre, en Medellín (Antioquia), miembros de la Fuerza Pública, acompañados de un menor de edad uniformado, quien cumplía funciones de informante, detuvieron arbitrariamente a María del Socorro Mosquera, presidenta de Asociación de Mujeres de las Independencias (AMI), Mery del Socorro Naranjo, y Teresa Yarce, Presidenta y Fiscal respectivamente de la Junta de Acción Comunal de Las Independencias. Estas tres mujeres fueron detenidas luego de ser señaladas por el menor encapuchado, sin orden judicial y sin presencia de la Fiscalía. Ver: Comunicado a la Opinión Pública de la Ruta Pacífica de las Mujeres, Medellín, 14 de noviembre de 2002.

⁹³ Allanamiento de la sede de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Allanamiento de la sede de la ONG de cooperación internacional Terre des Hommes Italia; Allanamientos a sedes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); Sustracción de información de la sede de la organización no gubernamental Corporación Nuevo Arco Iris y amenazas a sus miembros

⁹⁴ Por ejemplo, en Saravena, Arauca, así como en la zona de rehabilitación de Bolívar y Sucre.

⁹⁵ El 12 de noviembre de 2002, en el municipio de Saravena (Arauca), integrantes del Ejército Nacional, la Policía Nacional, y la Fiscalía General de la Nación, detuvieron ilegalmente a 2.000 personas. Ese día unidades militares y policiales en desarrollo de la operación denominada “Heroica”, detuvieron en las instalaciones del coliseo municipal “Jacinto Jerez” a más de 2.000 personas, las cuales fueron incomunicadas, fueron víctimas de maltrato verbal, y posteriormente fueron marcadas en un brazo con un sello de tinta indeleble. Del total de las personas retenidas, 85 fueron detenidas, de los cuales 42 fueron puestas en libertad y 43 fueron judicializadas. Corporación Jurídica Humanidad Vigente, *Informe de Derechos Humanos. Arauca 2002*, Bogotá, abril de 2003.

⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1024 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, que declaró cinco artículos inexecutable y siete parcialmente inexecutable.

independiente. Asimismo, es necesario examinar con precaución y responsabilidad los riesgos de que la población civil termine siendo desmesuradamente afectada y se incremente su vulnerabilidad, en particular en el caso de grupos como los defensores de derechos humanos, los líderes sociales y los desplazados”⁹⁷.

2. Declaratoria del estado de conmoción interior en respuesta al paro judicial promovido por Asonal Judicial

El 9 de octubre de 2008, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 3929 del mismo año, por medio del cual declaró el estado de conmoción interior⁹⁸, con el fin de enfrentar los obstáculos en el funcionamiento normal y adecuado de la rama judicial que supuestamente habían sido generados a raíz del paro generalizado de los funcionarios de este sector, que según el Gobierno atentaban contra la “*estabilidad institucional y el normal funcionamiento de la rama jurisdiccional, con grave detrimento del orden público y social*”⁹⁹. El paro judicial tuvo lugar entre los días 3 de septiembre y 17 de octubre de 2008, y se generó con ocasión de la inaplicación por parte del Estado durante más de 16 años de la ley 4 de 1992, que ordenaba el incremento salarial a favor de los trabajadores de la rama judicial.

En uso de las atribuciones extraordinarias que esta figura confiere, el Gobierno nacional dictó decretos que desconocían normas constitucionales y de tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Así, por ejemplo, el decreto 3930 de 2008 afectó la independencia judicial, al establecer que las Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales podían nominar y posesionar a jueces, magistrados y empleados judiciales “*sin sujeción a las normas de carrera*”, con lo que estableció en su artículo 1° un “*régimen judicial de excepción*”.

Igualmente, facultó a las Salas Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de sus seccionales, para suspender provisionalmente a los funcionarios y empleados judiciales que de manera injustificada se abstengan de cumplir con sus funciones, reconociendo como único medio de defensa el de oír a los sujetos que pudieran ser sancionados, en desconocimiento de su derecho a un debido proceso.

Otro de los decretos expedidos por el Gobierno fue el decreto 3990 de 2008, que le otorgó facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para adoptar medidas tendientes a enfrentar la congestión judicial, desconociendo que este no era un problema del que adoleciera la justicia colombiana como consecuencia del paro judicial, sino que tenía raíces profundas y lejanas en el Estado colombiano.

⁹⁷ Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, E/CN.4/2003/13, febrero de 2003 párr. 64 y 65.

⁹⁸ Los estados de conmoción interior son regulados por el artículo 213 de la Constitución Política, cuyo primer inciso indica: “[e]n caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República”.

⁹⁹ Considerandos del Decreto Legislativo 3929 de 2008.

La Corte Constitucional, con ocasión del control automático que le corresponde ejercer de los estados de conmoción interior, declaró inconstitucional el decreto 3929 de 2008¹⁰⁰. La Corte afirmó que aun cuando el paro judicial había agravado la congestión histórica que ha afectado a la administración de justicia en Colombia, en todo caso el Gobierno nacional no había probado de manera suficiente que esto diera lugar a una afectación al orden institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana de la entidad suficiente que justificara hacer uso de medidas de excepción. Según la Corte, a esta omisión del Gobierno nacional se le unía la deficiente argumentación con relación a la insuficiencia de las atribuciones ordinarias de los órganos estatales para enfrentar el cese de actividades del sector judicial. Teniendo en cuenta que es preciso que estos dos elementos se verifiquen para que un estado de excepción sea válidamente declarado, su ausencia sirvió de fundamento para declarar su inconstitucionalidad.

Como consecuencia de esta declaratoria, los decretos dictados por el Gobierno con base en el estado de conmoción interior, como los decretos 3930 y 3990 de 2008, también fueron declarados inconstitucionales.

3. Estado de emergencia social por crisis del sector de la salud

El estado de emergencia social es uno de los tres tipos específicos de estados de excepción previstos en la Constitución Política. Para ser declarado válidamente, debe tener como fundamento afrontar hechos nuevos o sobrevinientes, que afecten de manera grave el orden social, y que no se resuelvan acudiendo a las atribuciones ordinarias de los órganos estatales. Tal y como lo argumentó el Gobierno en el caso de la declaratoria de emergencia social del sector salud, en el que sostuvo que las atribuciones ordinarias de los organismos del Estado eran insuficientes para afrontar adecuadamente la situación mencionada.

3.1. Estado de emergencia social: el decreto de declaratoria y los de desarrollo

El 23 de diciembre de 2009, el Gobierno nacional decretó el estado de emergencia social, aduciendo que el sector de la salud estaba sumido en una grave crisis debido a deficiencias en su financiación, que ponían en riesgo la sostenibilidad en la prestación del servicio de salud¹⁰¹.

Al amparo de los poderes que le otorga esta figura, el Gobierno expidió medidas, principalmente de carácter tributario, para obtener recursos que contribuyeran a aliviar la crisis financiera del sistema de salud. Pero también adoptó disposiciones que pretendían introducir reformas estructurales al sistema de salud, que en la medida en que fueron expedidas a través de decretos, anularon la discusión democrática alrededor del tema.

Varias de esas medidas desconocían de manera grave el derecho a la salud de todos los colombianos. Entre ellas vale la pena destacar el decreto 128 de 2010¹⁰², que contiene normas que desconocen el contenido esencial del derecho a la salud y su carácter progresivo, como las siguientes: i) señaló que las Prestaciones Excepcionales en Salud

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009.

¹⁰¹ Decreto 4975 de 2009, “*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Social*”.

¹⁰² “Por medio del cual se regulan las prestaciones excepcionales en salud y se dictan otras disposiciones”.

(PES), esto es, aquellas prestaciones no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS), debían ser otorgadas conforme a principios contrarios al efectivo disfrute del derecho a la salud; ii) restó eficacia a las órdenes de los médicos tratantes y menoscabó su autonomía profesional; iii) creó barreras administrativas que obstaculizaban el acceso efectivo de las personas a los servicios de salud; y iv) trasladó la financiación de las prestaciones excepcionales en salud a los afiliados.

La gravedad de las anteriores normas fue reconocida por el mismo Gobierno nacional poco tiempo después de declarar el estado de emergencia, por lo que presentó proyectos de ley ante el Congreso de la República que tenían como propósito derogar las disposiciones que él mismo había dictado.

3.2. Inconstitucionalidad del estado de emergencia social

El 16 de abril de 2010, la Corte Constitucional hizo pública su decisión de declarar inconstitucional la declaratoria del estado de emergencia social¹⁰³, argumentando que no se habían cumplido los presupuestos que la Constitución Política exige para que sea válido acudir a la emergencia social.

Tal como lo habían reconocido desde hace varios años sectores académicos¹⁰⁴, organismos de control¹⁰⁵ e incluso la misma Corte Constitucional¹⁰⁶, la decisión del Alto Tribunal sostuvo que el sistema de salud estaba en una situación problemática debido a deficiencias estructurales que lo afectaban, generadas “*de tiempo atrás (hace más de una década) y de presentación recurrente*”, descartando de esta forma que se tratara de hechos nuevos o sobrevenientes. Esta situación le permitía a los órganos del Estado actuar con las atribuciones ordinarias de los organismos estatales sin tener que acudir a la emergencia social, pese a lo cual no reaccionaron como debían, implementando una “*política permanente, integral y progresiva de salud que materialice con la mayor inmediatez posible los dictados constitucionales a favor de la población colombiana*”¹⁰⁷.

En consecuencia, la Corte le ordenó al Gobierno y al Congreso de la República que, en el marco de sus competencias, promovieran las reformas necesarias al sistema general de seguridad social en salud, con el fin de que enfrentar y corregir las deficiencias detectadas. Un mes después de la decisión de la Corte, ninguno de los dos poderes públicos ha dado pasos significativos hacia el cumplimiento de la mencionada orden.

¹⁰³ A la fecha de elaboración del presente informe no ha sido publicado el texto completo de la sentencia C-252 de 2010, por medio de la cual se declaró la inconstitucionalidad del estado de emergencia social en salud. Sin embargo, se encuentra disponible el comunicado de prensa en el que se resumen las razones principales de tal decisión. Ver Corte Constitucional, comunicado de prensa No. 20, 21 de abril de 2010.

¹⁰⁴ Son varios los estudios académicos que han relevado los problemas estructurales del sector de la salud. Para una referencia a varios de ellos, ver Olga Lucía Acosta, Manuel Ramírez y Carlos Iván Cañón, *La viabilidad del sistema de salud. Qué dicen los estudios*, Bogotá: Universidad del Rosario – Fundación Corona, 2005.

¹⁰⁵ Procuraduría General de la Nación y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos y el sistema de inspección, vigilancia y control del Estado colombiano en materia de quejas en salud*, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 2008.

¹⁰⁶ En la sentencia T-760 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte afirmó que existen problemas generales, estructurales, graves y recurrentes que afectan al Sistema General de Salud y Seguridad Social.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, *Comunicado de prensa a propósito de la declaratoria del estado de emergencia social*, n.º 20, 21 de abril de 2010, en www.corteconstitucional.gov.co

Capítulo III. Grave situación del derecho a la vida y ausencia de investigación efectiva de las violaciones contra este derecho (art. 6)

A continuación se describe el grave panorama del derecho a la vida correspondiente al período 2002-2008 incluyendo el análisis sobre presuntas autorías, y la situación de impunidad en que se encuentran estas violaciones.

Por último, se comparten las preocupaciones sobre el acceso al aborto en condiciones dignas para las mujeres que se encuentran en las circunstancias descritas por la Corte Constitucional en la sentencia C-355 de 2006. Es de anotar que, a pesar de que esta situación difiere de las violaciones al derecho a la vida descritas en este capítulo, se ha incluido en el análisis del artículo 6 teniendo en cuenta que el Comité de Derechos Humanos lo relaciona bajo este artículo en la lista de asuntos.

1. Situación del derecho a la vida

En 2004, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por el “*importante número de (...) desapariciones forzadas, casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y asesinatos*”¹⁰⁸. A pesar de que los registros de violaciones al derecho a la vida se han visto reducidos en forma considerable en el período comprendido entre 2002 y 2008, la situación del derecho a la vida en el contexto de la violencia sociopolítica sigue siendo grave.

Preocupa que, al analizar el comportamiento de los grupos armados a los que se atribuyen estas violaciones, el porcentaje de participación de la Fuerza Pública se haya incrementado durante casi todo el período, a excepción del último año, y que el de los grupos paramilitares, después de registrar una disminución considerable en los primeros años, se haya aumentado en los últimos. Por su parte, el porcentaje de participación de grupos guerrilleros ha permanecido estable durante el período de análisis.

1.1. Situación general de las violaciones al derecho a la vida discriminada por presunto autor

Entre enero de 2002 y diciembre de 2008, se registró que por lo menos 16.855 personas perdieron la vida por fuera de combate, es decir, en la calle, en su casa o en el lugar de trabajo¹⁰⁹, a causa de la violencia sociopolítica¹¹⁰. De ellas, 15.216 fueron víctimas de homicidio, y 2.410 personas fueron desaparecidas forzosamente. En los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (10.412), el 77,27% de las violaciones se atribuye a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agente estatales, el 18,46% (1.922 víctimas) y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares el 58,73% (6.123 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 22,73% (2.367 víctimas)¹¹¹.

¹⁰⁸ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia*, 80° período de sesiones, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 11.

¹⁰⁹ Durante este mismo período 12.570 personas fueron registradas como muertas en combate.

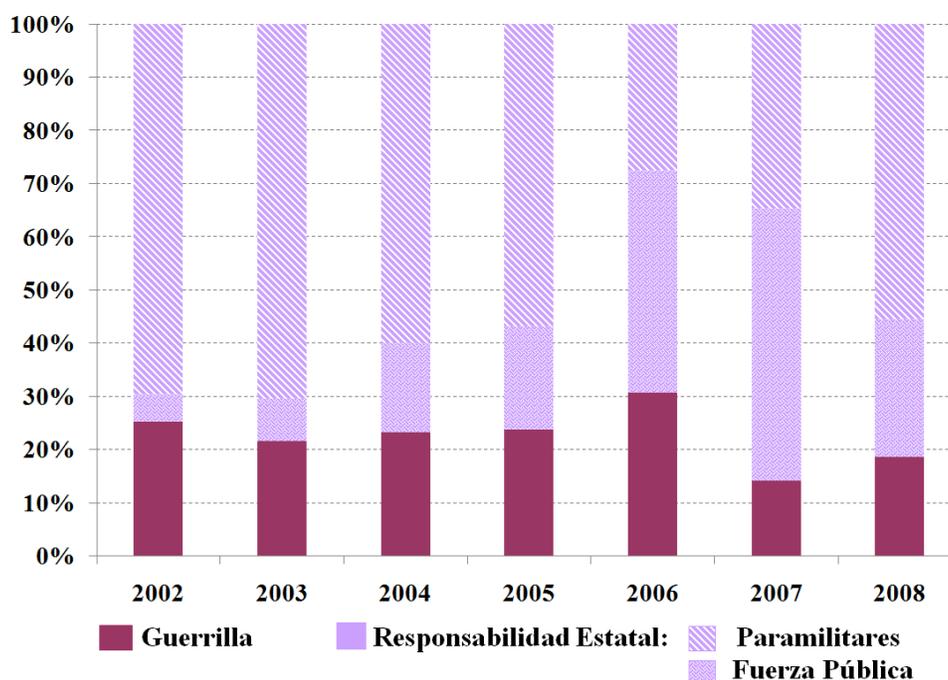
¹¹⁰ Por violencia sociopolítica se entienden los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal producidos por abuso de autoridad de agentes del Estado, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia personas socialmente marginadas, o los causados por el conflicto armado interno.

¹¹¹ En donde no se diga lo contrario, la fuente de las cifras sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario es la base de datos sobre violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas.

Estas violaciones al derecho a la vida se registran en la mayoría de los departamentos del país y se cometen a través de varias modalidades que incluyen ejecuciones extrajudiciales, homicidios políticos, homicidios contra personas socialmente marginadas, desapariciones forzadas y masacres. Entre las víctimas se encuentran campesinas y campesinos, indígenas, afrodescendientes, personas en situación de desplazamiento, activistas políticos, y personas socialmente marginadas. Del total de víctimas de las que se conoce el sexo (14.638), 1.657 eran de sexo femenino; es decir que por cada 100 hombres aproximadamente 13 mujeres sufrieron la misma violación¹¹². En aquellos casos en los que fue posible establecer la edad de la víctima (5.826), 944 eran niños y niñas¹¹³.

Es necesario analizar la presunta autoría de dichas violaciones por parte de todos los grupos armados. Esto permite evidenciar las modificaciones en el comportamiento de los mismos e identificar las principales preocupaciones al respecto.

Gráfico 1. Participación porcentual por presuntos autores de violaciones a la vida 2002 a 2008



En el período de análisis se destaca con preocupación que, a excepción del último año, la Fuerza Pública aumentó la autoría con respecto a los otros actores del conflicto armado. Incremento que corresponde con la práctica sistemática de ejecuciones extrajudiciales, tal y

¹¹² De las 1.657 mujeres víctimas, se conoce la edad en 799, de las cuales 258 eran niñas, 169 jóvenes, 346 adultas y 26 adultas mayores.

¹¹³ La base de datos de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas, utiliza los siguiente rangos de edades: niños y niñas: entre 0 y 17 años; joven: entre 18 y 26; adulto: entre 26 y 64; y adulto mayor a partir de 65 años.

como lo verificó el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Sr. Philip Alston, en junio de 2009¹¹⁴.

A pesar de que en términos absolutos la participación de los grupos paramilitares se ha reducido, disminución que se evidencia más notoriamente en el año 2006, esta tendencia se reversionó en los años siguientes. Así para el año 2008, a los grupos paramilitares se les ha atribuido un poco más de la mitad del total de violaciones al derecho a la vida en las que se identifica el presunto autor. Aumento que coincide con la disminución de la participación directa de la Fuerza Pública para el mismo año.

Durante el periodo de análisis, la autoría relativa de los grupos guerrilleros se ha mantenido más o menos constante. Muchas de las infracciones al derecho a la vida se perpetran a través del uso de armas prohibidas por el derecho humanitario, entre las cuales se destacan: las minas antipersonales, explosivos remanentes de guerra, armas trampa y municiones abandonadas sin explotar. De acuerdo con el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, Sr. Philip Alston:

“Los guerrilleros de las FARC y del ELN siguen llevando a cabo cantidades significativas de homicidios ilegales, especialmente para controlar y sembrar el miedo en las poblaciones, rurales, intimidar a los oficiales elegidos, y castigar a aquellos que se supone colaboran con el gobierno, o para promover objetivos criminales”¹¹⁵.

Así, a pesar de que en el periodo de análisis se dio una reducción del número de registros de violaciones al derecho a la vida, preocupa el incremento en las atribuciones de presunta autoría a la Fuerza Pública, y a los grupos paramilitares en los últimos años. Además es grave que se mantenga el porcentaje constante de registros en los que la presunta autoría se atribuye a los grupos guerrilleros.

Por su parte, Colombia Diversa¹¹⁶ registró el asesinato de por lo menos 67 personas LGBT entre el 1º de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2007¹¹⁷. Según los datos consolidados hasta el momento, al menos 57 personas LGBT habrían sido asesinadas en 2008, mientras que para septiembre de 2009, se habrían reportan al menos 39¹¹⁸. Por su parte, la Personería de Medellín reportó que entre agosto de 2007 y agosto de 2009, al menos 49 personas LGBT habrían sido asesinadas en Medellín¹¹⁹.

¹¹⁴ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Bogotá, 18 de junio de 2009.

¹¹⁵ *Ibid.*, pág. 2.

¹¹⁶ Colombia Diversa es una organización no gubernamental que trabaja por los derechos humanos de lesbianas, hombres gay, bisexuales y transgeneristas (LGBT) en Colombia. Promueve la plena inclusión, el respeto integral de todos los derechos, el reconocimiento y la movilización de las personas LGBT en los ámbitos económico, social, político y cultural, con el fin de coadyuvar en la construcción de una sociedad democrática, moderna y con justicia social.

¹¹⁷ Colombia Diversa cuenta con una base de datos que se alimenta de información recogida en notas de prensa, denuncias hechas por organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos de las personas LGBT y en denuncias individuales de las que Colombia Diversa ha tenido conocimiento.

¹¹⁸ Si bien no se puede afirmar que dichos homicidios responden a móviles homofóbicos o transfóbicos, son datos que permiten identificar patrones de similitud entre algunos de ellos y que evidencian la importancia de que se investigue una posible relación entre los homicidios y la orientación sexual e identidad de género de las víctimas.

¹¹⁹ Personería de Medellín, *Informe parcial sobre la situación de los derechos humanos en Medellín de la población LGBT agosto de 2007 – agosto 2009*, Medellín, 26 de octubre de 2009, pág. 9 y 10.

1.2. Permanencia de las masacres perpetradas por todos los grupos armados

Entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008 se registró que por lo menos 3.271 personas fueron víctimas de homicidio en 599 masacres ocurridas a causa de la violencia sociopolítica¹²⁰. En los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las masacres (408), el 73,03% se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales el 11,27% (46 masacres), y por tolerancia o apoyo a las masacres cometidas por grupos paramilitares el 61,76% (252 masacres). A las guerrillas se les atribuyó el 26,96% (110 masacres) de estos hechos.

Al igual que en el conjunto de violaciones al derecho a la vida, los registros del número de masacres y de víctimas en estos hechos por parte de los grupos paramilitares y guerrilleros disminuyeron hasta el año 2007, en el que se registraron 8 y 5 masacres con respecto a 104 y 32 ocurridas en 2002, respectivamente. Sin embargo resulta preocupante que a la Fuerza Pública este patrón de violencia se le atribuya sin mayores cambios, ya que se ha seguido registrando más de 6 masacres en promedio por año, con un pico de 10 en 2007.

Al comparar el comportamiento del número de masacres registradas en el último año se identifica un leve incremento comparado con el año anterior. Pues, mientras en 2007 se registraron 23 masacres, en 2008 esta cifra se elevó a 31. Lo que se traduce en una tasa de crecimiento porcentual del 34,8% en el último año.

Tabla 1. Número de masacres cometidas por presunto autor. 2002 a 2008.

AÑO	FUERZA PÚBLICA	PARAMILITARES	GUERRILLA	TOTAL
2002	7	104	32	143
2003	5	67	27	99
2004	5	31	18	54
2005	6	16	9	31
2006	9	7	11	27
2007	10	8	5	23
2008	4	19	8	31
TOTAL	46	252	110	408

Por su parte, el Ministerio de Defensa ha documentado un incremento del 42% en el número de masacres y de un 32% en el número de personas que han sido asesinadas en estos hechos¹²¹. Así, mientras que en 2007 registró 26 masacres con 128 víctimas, en 2008 registró 37 masacres que reportaron 169 víctimas. Las variaciones más relevantes se registraron en los departamentos de Córdoba y Meta y en la ciudad de Medellín

¹²⁰ De acuerdo con el vocabulario controlado de la base de violencia sociopolítica de la Comisión Colombiana de Juristas, se entiende por masacre: los homicidios cometidos contra cuatro o más personas en un mismo hecho.

¹²¹ El Ministerio de Defensa entiendo por masacre: “*aquellos hechos en los cuales resultan muertos cuatro (4) o más personas; no se contabilizan aquellos casos en donde por acción de la Fuerza Pública, en cumplimiento de su deber constitucional, resultan muertos cuatro (4) o más delincuentes; tampoco se tiene en cuenta las víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública cuando exceden de cuatro (4). Para que sea catalogado como homicidio colectivo, se requiere que el ilícito sea cometido en el mismo lugar, a la misma hora, por los mismos autores y en personas en estado de indefensión. Estos hechos no son contabilizados como actos terroristas*”. En Ministerio de Defensa, *Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática*, Bogotá, abril de 2009, pág. 12, en www.mindefensa.gov.co. Según esta definición estos hechos recogen todos los homicidios colectivos en los que las víctimas estén en estado de indefensión, por lo que no necesariamente se restringe a los casos registrados en el marco de la violencia sociopolítica.

(Antioquia). En el período de enero a abril de 2009, ya se habían registrado 11 masacres que reportan 54 víctimas¹²².

Respecto al periodo comprendido entre enero de 2002 y diciembre de 2008, el Ministerio de Defensa reporta 403 masacres en las que habrían muerto 2.189 víctimas. La diferencia con los registros de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) presentados anteriormente puede obedecer a que, según las aclaraciones metodológicas hechas por el Ministerio, en sus cifras “*no se contabilizan aquellos casos en los que por acción de la Fuerza Pública, en cumplimiento de su deber constitucional, resultan muertos cuatro o más delincuentes*”. Es correcto no incluir a los muertos en combate en las cifras sobre masacres. De hecho, la CCJ tampoco lo hace. Sin embargo, preocupa que es posible que el Ministerio no haya incluido casos de ejecuciones extrajudiciales en donde se hayan registrado cuatro o más víctimas y que estas hayan sido presentadas como supuestas muertes en combate.

En conclusión, aunque en el periodo de análisis se registró una reducción del número de masacres y de víctimas, es grave que el porcentaje de participación de la Fuerza Pública se mantenga estable. Además preocupa que este comportamiento decreciente en los registros se haya observado solo hasta el año 2007, puesto que en el año siguiente se registró un aumento del 34,78% en el número de casos de masacres respecto al año anterior.

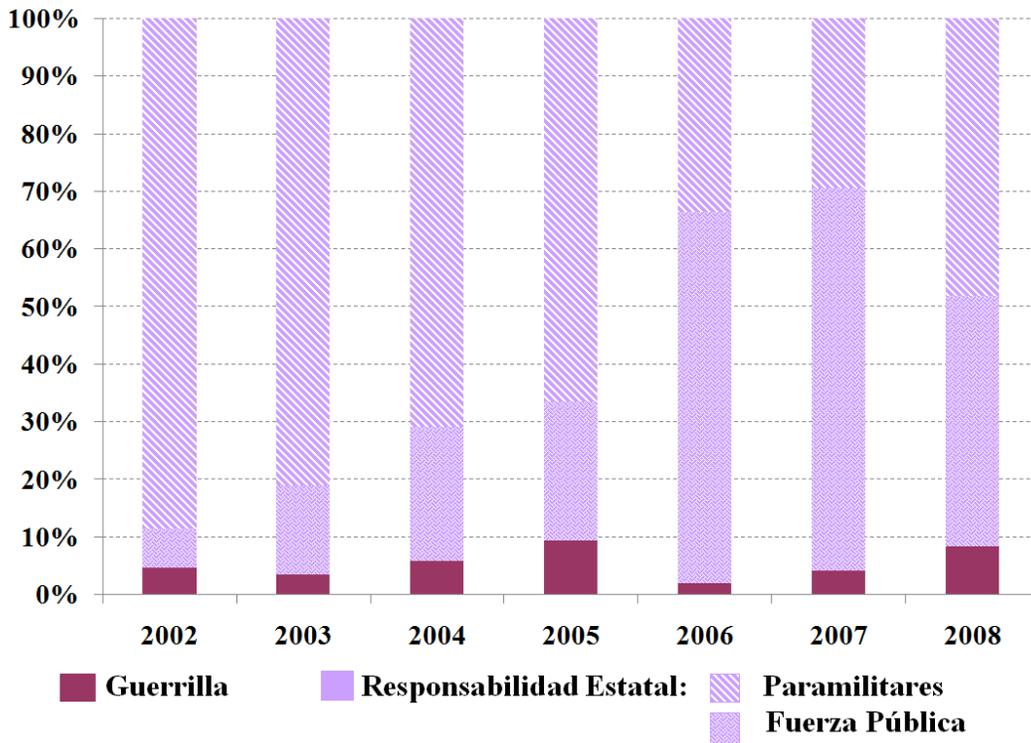
1.3. Análisis sobre la situación de desaparición forzada discriminada por presunto autor

Entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2008, se registró que por los menos 2.410 personas fueron víctimas de desaparición forzada, de las cuales se desconoce el paradero del 68% (1.639) mientras que el 32% (771) restante fueron halladas muertas. Del total de personas desaparecidas de las que se conoce el sexo (1.813), se pudo establecer que 208 eran mujeres, es decir, que por cada 100 hombres al menos 13 mujeres sufrieron la misma violación. En los casos en los que se conoce la edad (682), al menos 139 eran niños y niñas y 8 eran adultos mayores.

En los casos en los cuales se pudo establecer el presunto autor genérico (1.599 víctimas), el 95,18% (1.522 víctimas) se atribuyen a la responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 28,08% (449 víctimas); y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 67,10% (1.073 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 4,82% de las desapariciones forzadas (77 víctimas).

¹²² Ministerio de Defensa, *Logros de la política de consolidación de la seguridad democrática*, Bogotá, abril de 2009, pág. 13, en www.mindefensa.gov.co

Gráfico 2. Participación porcentual por presunto autor de las desapariciones forzadas 2002 a 2008



Al igual que en el conjunto total de violaciones al derecho a la vida, es preciso resaltar con preocupación que se ha registrado que la Fuerza Pública ha venido aumentando la participación porcentual de la comisión de desapariciones forzadas con respecto a los otros grupos armados, pues mientras en 2002 se le atribuía el 6,79% de las desapariciones forzadas en 2008 subió a 43,64%, teniendo un pico en 2007 en el que presuntamente perpetró al menos el 66,48% de las desapariciones forzadas en las que se conoce el presunto autor.

Estas variaciones coinciden con el comportamiento de los grupos paramilitares. Pues mientras en 2006 y 2007, los grupos paramilitares disminuyeron el porcentaje de participación oscilando en un 30%, en esos años la Fuerza Pública alcanzó los porcentajes más altos. En el año 2008, se disminuye el número de registros de desapariciones forzadas que se atribuyen a la Fuerza Pública pero se incrementa, por primera vez en el periodo 2002 y 2008, la atribución a los grupos paramilitares.

En su informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en 2009, la Oficina de la Alta Comisionada para los derechos humanos, informó que: “a diciembre de 2009, el Registro Nacional de Desaparecidos había identificado 37.300 casos, de los cuales casi 10.000 correspondían a casos desaparición forzada”¹²³. De acuerdo con la Alta Comisionada, en su mayoría las víctimas de desaparición forzada “siguen siendo

¹²³ *Ibid.*, párr. 53.

principalmente hombres jóvenes de escasos recursos o desempleados y habitantes de áreas urbanas marginales o zonas rurales aisladas”¹²⁴.

Este es el caso del municipio de Buenaventura (Valle del Cauca), poblado principalmente por afrocolombianos de escasos recursos, en el que, según información suministrada por autoridades locales, *“durante el año 2009 se han denunciado 160 casos de presuntas desapariciones, de los cuales 88 corresponden a dicho año y 72 a otros años. De igual manera, de ese gran total de 160 denuncias por desapariciones que se han recibido en el año 2009, 30 corresponden a presuntas desapariciones de menores de edad*”¹²⁵.

1.4. Panorama sobre las ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la Fuerza Pública

Dentro del periodo de análisis se registró un incremento de las violaciones al derecho a la vida que se atribuyen presuntamente a la Fuerza Pública. A propósito de este fenómeno, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Sr. Philip Alston, concluyó que: *“Las cantidades mismas de casos, su repartición geográfica y la diversidad de unidades militares implicadas, indican que éstas fueron llevadas a cabo de una manera más o menos sistemática, por una cantidad significativa de elementos dentro del ejército*”¹²⁶. Estos homicidios se presentan en un contexto de ocurrencia similar, que fue descrito por el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, en los siguientes términos:

“Un reclutador engaña a la víctima con falsas pretensiones y la lleva a una localidad remota. Allí, al poco tiempo de llegar, miembros del ejército matan al individuo. Luego se manipula el lugar de los hechos para que parezca que la persona fue dada de baja legítimamente en el fragor de un combate. A menudo se hace una fotografía en la que sale vistiendo uniforme de guerrillero con un arma o granada en la mano. Las víctimas suelen ser enterradas de manera anónima en fosas comunes, y los asesinos son premiados por los resultados conseguidos en la lucha contra la guerrilla”¹²⁷.

Estos casos responden a la exigencia gubernamental de mostrar resultados militares en la lucha contra el terrorismo privilegiando los reportes de muertos en combate por encima de las capturas, lo que llevó a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos a recomendar al Estado de Colombia *“revisar los parámetros aplicados para medir los resultados operacionales de los cuerpos militares y policiales*”¹²⁸.

Esta práctica ha sido promovida con el otorgamiento de recompensas económicas a quienes suministren información que permita *“la captura o abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley”*, tal y como se establece en la Directiva

¹²⁴ *Ibid.*, párr. 54.

¹²⁵ Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, *Décimo cuarto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente*, OEA/Ser.GCP/doc.4486/10, 26 abril 2010, pág. 18.

¹²⁶ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Bogotá, 18 de junio de 2009, pág. 3.

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 2.

¹²⁸ Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 4º periodo de sesiones, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, párr. 119.

secreta n.º 29 de de 2005 expedida por el Ministerio de Defensa. A pesar de las críticas, dicha directiva continúa vigente, tal y como lo constata el propio Ministerio al afirmar: “*el cuerpo de las directivas no ha variado de manera sustancial; lo que se ha hecho es hacer explícito el sistema de controles, y en algunos puntos, fortalecerlos*”¹²⁹.

En respuesta a esta problemática el Gobierno ha adoptado varias medidas. Una de ellas consistió en la expedición de las directivas permanentes n.º 10, 19 y 300-28 de 2007 del Ministerio de Defensa Nacional, las que a pesar de tener aspectos positivos, se construyeron con base a la presunción de que la población civil es guerrillera y de que las denuncias contra la Fuerza Pública originadas en violaciones al derecho a la vida son un ataque a la legitimidad de las Fuerzas Militares¹³⁰.

Por otra parte, estas medidas implicaron el retiro del servicio activo de 27 militares que estarían involucrados en la comisión de ejecuciones extrajudiciales en varios departamentos del país. Según el propio Presidente de la República, estas desvinculaciones se motivaron en los hallazgos de una comisión transitoria creada por el Ministerio de Defensa, que estableció que “*puede haber integrantes de las Fuerzas Armadas incurso en asesinatos y que hay fallas en procedimientos, en protocolos, en vigilancia*”¹³¹.

Otra de las respuestas del Gobierno a los reclamos originados por la participación directa de agentes de la Fuerza Pública en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, consistió en fijar una directriz que establecía que “*frente a cualquier violación o sospecha de violación a los derechos humanos, frente a la falta de diligencia en su protección, la política de éste gobierno, del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública es de cero tolerancia*”¹³².

Aunque varias fuentes han constatado una reducción importante del número de registros de víctimas que después de ser asesinadas por la Fuerza Pública son presentadas como “muertas en combate” después de noviembre de 2008¹³³, esto no ha implicado el cese de ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública. Así, la Comisión Colombiana de Juristas tiene conocimiento de que este tipo de hechos se continúa cometiendo, tal y como lo evidencian los casos de 23 víctimas de ejecuciones extrajudiciales atribuibles presuntamente a la Fuerza Pública que se han registrado entre el 1º de noviembre de 2008 y el 31 de marzo de 2010¹³⁴.

1.5. Violaciones al cese de hostilidades propuesto por los grupos paramilitares en el marco de la negociación con el Gobierno

¹²⁹ Ministerio de Defensa Nacional, *Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 13 de mayo de 2010.

¹³⁰ Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación Reiniciar, y Observatorio de Derechos Humanos de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *A pesar de las Directivas las ejecuciones extrajudiciales continúan*, Bogotá, 11 de mayo de 2008.

¹³¹ “Retirados 27 miembros del Ejército por desapariciones”, diario *El Colombiano*, 29 de octubre de 2008, en www.elcolombiano.com

¹³² Ministerio de Defensa Nacional, *Comunicado de prensa: Cero tolerancia con violaciones a los derechos humanos*, 14 de noviembre de 2008, en www.ejercito.mil.co

¹³³ Centro de Investigación y Educación Popular, *Informe Especial. Primer Semestre de 2009: De los ‘falsos positivos’ a la intolerancia social y las amenazas colectivas*, octubre de 2009, en www.cinep.org.co

¹³⁴ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: casos de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la fuerza pública 1º de noviembre de 2008 a 31 de marzo de 2010*, Bogotá, 5 de mayo de 2010.

Según el informe presentado por el Estado al Comité de Derechos Humanos, “*el Gobierno nacional ofreció a todos los grupos armados organizados al margen de la ley la posibilidad de reincorporarse a la civilidad. No exigió el desarme, ni la rendición inmediata. Exigió en cambio parar los homicidios, los secuestros, las masacres, las extorsiones y todos los atropellos y actos delictivos contra los colombianos*”¹³⁵.

En el caso de la negociación entre el Gobierno y los grupos paramilitares, esta se inició:

*“a finales del año 2002, con la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades, por parte de los grupos de autodefensas, cumpliendo así el requisito del Gobierno Nacional para el inicio de conversaciones. En carta pública enviada al Señor Presidente de la República el 29 de noviembre de 2002, las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- declararon un cese de hostilidades con alcance nacional, a partir del 1 de diciembre”*¹³⁶.

A pesar de que la promesa de cese de hostilidades constituyó el punto de inicio del proceso de negociación entre el Gobierno y los grupos paramilitares, el Alto Comisionado para la Paz sostuvo que: “*el cese de hostilidades es una metáfora que debe manejarse con mucha flexibilidad*”¹³⁷. Lo que derivó en que el mismo Alto Comisionado para la Paz registrara 549 homicidios y 22 masacres cometidas por los grupos paramilitares entre el 1º de diciembre de 2002 y octubre de 2006¹³⁸.

Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado que por lo menos 4.426 personas fueron asesinadas o desaparecidas forzosamente por fuera de combate por grupos paramilitares entre el 1º de diciembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2008. De ellas, 3.873 personas fueron víctimas de homicidio, de las cuales 254 fueron desaparecidas forzosamente previamente a su asesinato, y 553 permanecen desaparecidas forzosamente. Para un registro total de 807 víctimas de desaparición forzada atribuidas a los grupos paramilitares durante este periodo.

Del total de víctimas de las que se conoce el sexo (3.694), 364 eran mujeres, es decir, que por cada 100 hombres víctimas de violaciones a la vida por parte de grupos paramilitares aproximadamente 11 mujeres sufrieron la misma violación. En aquellos casos en los que se conoció la edad de la víctima (1.451), por lo menos 201 eran niños y niñas y 34 eran adultos mayores.

Durante los dos últimos años del periodo de análisis es posible observar con preocupación el aumento de las violaciones a la vida cometidas por paramilitares. Si durante el 2006

¹³⁵ Comité de Derechos Humanos, *Sexto Informe periódico de los Estados Partes: Colombia*, CCPR/C/COL/6, 2 de junio de 2009, párr. 41.

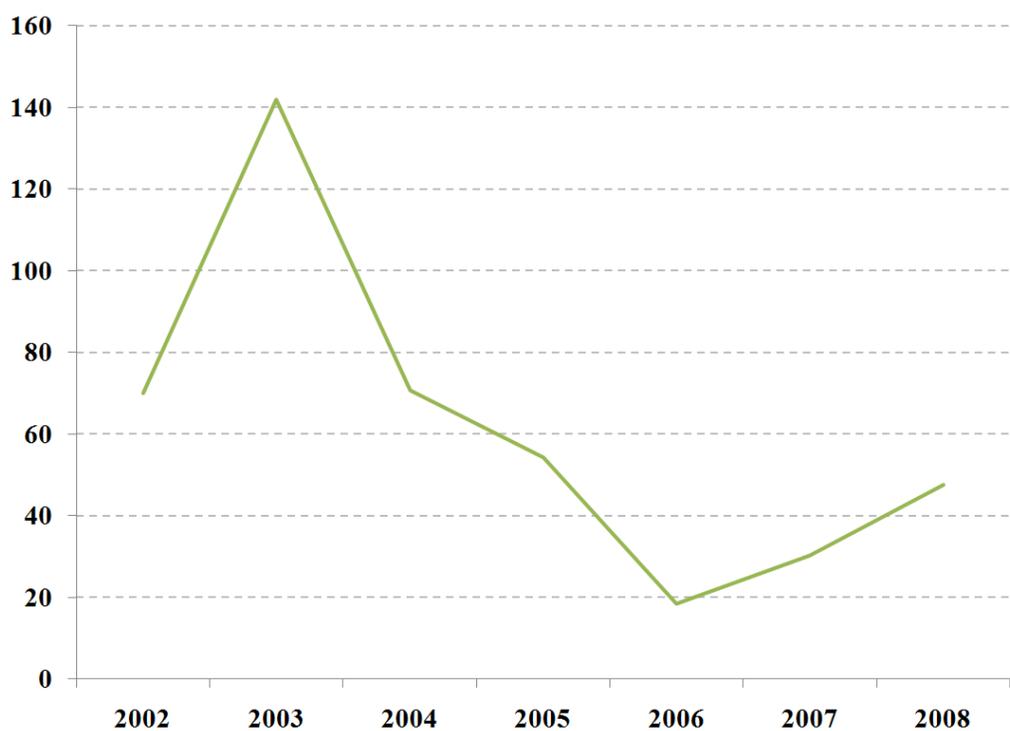
¹³⁶ Alto Comisionado para la Paz, *Presentación General del Proceso de Paz con las Autodefensas*, en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

¹³⁷ Intervención del Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, durante un seminario organizado por la Corporación Nuevo Arco Iris y otras organizaciones no gubernamentales para evaluar el estado del proceso con los paramilitares, en Residencias Tequendama en Bogotá, 24 de febrero de 2005. Ver: Comisión Colombiana de Juristas, *Una metafórica justicia y paz. El proceso con los paramilitares se dirige hacia una paz increíble a un precio imposible*, Bogotá, 21 de junio de 2005, en www.coljuristas.org

¹³⁸ Alto Comisionado para la Paz, *Declaraciones del Alto Comisionado para la Paz en un debate en el Senado de la República*, Bogotá, 18 de octubre de 2006, en www.altocomisionadoparalapaz.gov.co

asesinaban o desaparecían forzosamente al menos 18 personas cada mes, en el año 2008 estos grupos pasaron a perpetrar más de 47 de estas violaciones por mes.

Gráfico 3. Tasa mensual de violaciones a la vida cometidas por grupos paramilitares¹³⁹



Estas violaciones se siguen perpetrando como motivo de persecución política, discriminación, intolerancia y control social en contra de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como: mujeres, niños y niñas, indígenas, afrocolombianos, sindicalistas, defensores y defensoras de derechos humanos, y personas socialmente marginadas¹⁴⁰. De igual forma, se registraron casos de personas que después de participar en ceremonias de desmovilización fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida.

Dicho incumplimiento fue motivo de preocupación para la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien al respecto sostuvo: “*Los grupos paramilitares, incluyendo los comprometidos en el cese de hostilidades, persistieron en la comisión de graves infracciones, tales como homicidios, amenazas, ataques contra la población civil, toma de rehenes, torturas y tratos degradantes o humillantes, desplazamientos forzados, reclutamiento de niños y niñas y actos de violencia sexual*”¹⁴¹.

¹³⁹ La tasa mensual para 2002 se calculó para el mes de diciembre, fecha en la que se da inicio al cese de hostilidades de los paramilitares según lo prometido.

¹⁴⁰ Las personas socialmente marginadas son personas consideradas por sus victimarios como disfuncionales o problemáticas para la sociedad. Es el caso de indigentes (incluidas niñas y niños), trabajadoras y trabajadores sexuales, vendedores ambulantes, personas con antecedentes penales o personas estigmatizadas como supuestos delincuentes, drogadictos, o expendedores de drogas.

¹⁴¹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 62º periodo de sesiones, E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006, párr. 60.

El fallido cese de hostilidades es una prueba más de la permanencia de los grupos paramilitares. La identidad en las zonas en donde se registran los hechos, los perfiles de las víctimas, y los patrones de ocurrencia de estas violaciones corresponden al accionar de los grupos paramilitares antes, durante, y después de la negociación con el Gobierno.

2. Valoración de la situación de impunidad en que se encuentran las violaciones al derecho a la vida

Ante la grave situación del derecho a la vida en Colombia es preocupante que casos de ejecuciones extrajudiciales, masacres, y desapariciones forzadas permanezcan en etapa de investigación y que sean escasas las sentencias condenatorias. Además es común que en casos de homicidios se omita la investigación de otros delitos que son concomitantes, como: la desaparición forzada, la tortura, y la violencia sexual.

Por otra parte, en casos de homicidio en contra de personas en situación de vulnerabilidad estos crímenes son calificados como comunes o pasionales. Tal y como se ha registrado en casos de asesinatos en contra de personas LGBT, que son calificados por los entes investigadores como crímenes pasionales, descartando desde el principio la relación que pueda existir entre el hecho y la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas. Pese a la evidencia, las investigaciones parten de la hipótesis del homicidio pasional o venganzas personales, excluyendo la tesis de que el crimen se haya cometido con móviles homofóbicos y sin aplicar el agravante establecido en el Código Penal¹⁴².

A continuación, se analizará la situación de impunidad en que se encuentran los casos de ejecuciones extrajudiciales atribuidos a miembros de la Fuerza Pública y la ausencia de investigación efectiva del delito de desaparición forzada. Esto con el interés de evidenciar, en casos concretos, los mecanismos de impunidad existentes e insistir en la necesidad de redoblar los esfuerzos en materia de investigación y sanción de estos crímenes. Por último, se abordará la impunidad derivada de la implementación del decreto 128 de 2003 y la ley 975 de 2005, que han implicado la violación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, y la reparación integral.

2.1. Seguimiento a las investigaciones por ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de la Fuerza Pública

A 15 de abril de 2010, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación, tenía a su cargo 1.368 investigaciones por homicidios atribuidos presuntamente a miembros de la Fuerza Pública, que corresponden con 2.358 víctimas, de las cuales el 5% (120) eran mujeres y el 5,3% (125) eran niños y

¹⁴² El artículo 58 establece como circunstancia de mayor punibilidad “*Que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima*”.

niñas¹⁴³. A junio de 2009, a estas investigaciones se había vinculado a 1.555 agentes de la Fuerza Pública, y sólo en el 2% de los casos se habían dictado condenas¹⁴⁴.

Es preocupante que, a pesar de la creación de una subunidad especial encargada de investigar los homicidios atribuidos presuntamente a miembros de la Fuerza Pública¹⁴⁵, la mayoría de los casos permanezcan en investigación, y que sean pocas las sanciones impuestas en contra de los responsables.

Del total de las investigaciones que tiene a su cargo la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el 22,6% (309) han sido remitidas directamente por la jurisdicción penal militar por considerar que la competencia radica en la jurisdicción ordinaria¹⁴⁶. En estos casos preocupa que las primeras indagaciones hayan estado a cargo de dicha institución y que no se hayan trasladado todas las investigaciones por ejecuciones extrajudiciales a cargo de la justicia castrense.

A pesar de que un porcentaje considerable de los casos hayan sido trasladados directamente a la jurisdicción ordinaria, otros han sido remitidos por orden del Consejo Superior de la Judicatura. Así, entre el 1° de junio de 2002 y mayo de 2010, esta entidad resolvió 109 conflictos de competencia entre la justicia penal militar y la jurisdicción ordinaria en casos de homicidio. Del total de conflictos resueltos, el 82,6% (90) de los casos fueron asignados a la jurisdicción ordinaria mientras que sólo el 17,4% (19) se otorgaron a la justicia penal militar¹⁴⁷.

Por otra parte, es grave que en el marco de estas investigaciones varios militares hayan sido puestos en libertad por vencimiento de términos como en el caso de 38 militares que fueron dejados en libertad luego de que la Fiscalía los acusara por la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de 19 jóvenes del municipio de Soacha¹⁴⁸. Aunque es innegable que bajo el sistema penal acusatorio todo detenido tiene derecho a ser puesto en libertad cuando pasados 90 días después de la acusación no se de inicio al juicio¹⁴⁹, en este caso esta solicitud debió negarse ya que es evidente que la defensa recurrió a prácticas dilatorias al insistir en que la jurisdicción penal militar debía asumir la competencia y, posteriormente, solicitar el cambio de juez con el argumento de que no tenía competencia territorial¹⁵⁰.

¹⁴³ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

¹⁴⁴ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta a la solicitud de información realizada por el Senador Gustavo Petro*, Bogotá, 12 de junio de 2009. La respuesta de la Fiscalía al derecho de petición fue divulgada por el medio informativo La Silla Vacía, ver: www.lasillavacia.com/especial/4375/la-silla-vacia-desclasifica-el-rompecabezas-sobre-los-falsos-positivos

¹⁴⁵ Que en la actualidad está conformada por 69 fiscales ubicados en 12 capitales de departamento

¹⁴⁶ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

¹⁴⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

¹⁴⁸ Del total de militares que se beneficiaron de esta decisión, 31 estarían gozando de su libertad pues los siete restantes siguen en prisión por órdenes privativas de la libertad impuestas en otros casos. En “Libres otros 5 de falsos positivos”, diario *El Tiempo*, 14 de enero de 2010, págs. 1-6 y “En libertad siete militares investigados por los falsos positivos”, *Caracol radio*, 19 de enero de 2010, en www.caracol.com.co

¹⁴⁹ Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, artículo 317.

¹⁵⁰ El artículo 317 del Código de Procedimiento Penal establece que: “No habrá lugar a la libertad cuando la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar por maniobras dilatorias del imputado o acusado, o de su defensor, ni cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar por causa razonable”.

Es preocupante que estas libertades se otorguen cuando las víctimas y sus representantes no cuentan con garantías de seguridad, como se evidencia en las intimidaciones, amenazas y homicidios de las que han sido objeto. Tal y como lo verificó el Relator sobre ejecuciones extrajudiciales, al afirmar que existe un patrón común de “*hostigamiento sistemático de los militares hacia los supervivientes*”¹⁵¹.

Por último, vale la pena destacar que los militares que habían sido dejados en libertad fueron remitidos a la Escuela de Artillería ubicada en la ciudad de Bogotá, en donde participaron junto con sus familiares de una jornada cívico-militar en la que el Comandante Freddy Padilla de León les manifestó su apoyo ante la difícil situación que estaban atravesando. Allí disfrutaron de una jornada lúdica que incluyó aromaterapia, psicólogos, y payasos¹⁵². Esto como una muestra de la solidaridad con agentes que pueden estar involucrados en la comisión de graves actos de responsabilidad de las fuerzas militares.

2.2. Investigaciones penales por el delito de desaparición forzada

A 15 de abril de 2010, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario tenía a su cargo 312 investigaciones por el delito de desaparición forzada. Del total de investigaciones, el 53,2% (166) se encontraba en etapa de investigación previa¹⁵³ o indagación¹⁵⁴; y el 41,7% (130) en etapa de instrucción¹⁵⁵. Mientras que el 1,9% (6) estaba en etapa de juicio y sólo en el 1,9% (6) de los casos se habían proferido sentencias condenatorias¹⁵⁶.

Además de que el delito de desaparición forzada se tipificó solo hasta el año 2000, es preocupante que exista un número tan reducido de investigaciones penales por este crimen y, más grave aún, que la mayoría de ellas no hayan llegado a la etapa de juicio. Esto en un contexto en donde la desaparición forzada es una práctica sistemática empleada por todos los grupos armados que participan en las hostilidades.

Por otra parte es grave que en investigaciones por hechos de desaparición forzada en las que están involucrados agentes de la Fuerza Pública, como es el caso de la desaparición y posterior ejecución extrajudicial de 18 jóvenes del municipio de Soacha, la defensa insista en promover conflictos de competencia solicitando que los casos sean trasladados a la justicia penal militar. Estrategia que ha sido aplacada por el Consejo Superior de la

¹⁵¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, *Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Bogotá, 18 de junio de 2009, pág. 3.

¹⁵² “Payasos, aromaterapia y lechona para los 46 militares sindicados de falsos positivos”, diario El Tiempo, 26 de enero de 2010, www.eltiempo.com

¹⁵³ La ley 600 de 2000, establece en su artículo 322, que la investigación previa tendrá como finalidad “*determinar si ha tenido ocurrencia la conducta que por cualquier medio haya llegado a conocimiento de las autoridades, si está descrita en la ley penal como punible, si se ha actuado al amparo de una causal de ausencia de responsabilidad, si cumple el requisito de procesabilidad para iniciar la acción penal y para recaudar las pruebas indispensables para lograr la individualización o identificación de los autores o partícipes de la conducta punible*”.

¹⁵⁴ De acuerdo con la ley 906 de 2004, artículo 200, la etapa de indagación está a cargo de “*la Fiscalía General de la Nación realizar la indagación e investigación de los hechos que revistan características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo*”.

¹⁵⁵ De acuerdo con el artículo 331 de la ley 600 de 2000, la etapa de instrucción tendrá como propósito determinar “*Si se ha infringido la ley penal; quién o quiénes son los autores o partícipes de la conducta punible; los motivos determinantes y demás factores que influyeron en la violación de la ley penal; y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó la conducta*”.

¹⁵⁶ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

Judicatura que, en los seis conflictos de competencia resueltos entre la jurisdicción ordinaria y la penal militar en casos de desaparición forzada entre el 1° de julio de 2002 y mayo de 2010, ha ratificado la competencia de la jurisdicción ordinaria¹⁵⁷.

Ratificando así la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establece que “*la justicia penal militar constituye la excepción a la norma ordinaria, ella será competente solamente en los casos en los que aparezca nítidamente que la excepción al principio del juez natural general debe aplicarse*”¹⁵⁸. Y que por lo tanto, en ningún caso un delito de lesa humanidad será de competencia de la justicia penal militar, pues “*es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria*”¹⁵⁹.

Por último, en el marco de aplicación de la ley 975 de 2005¹⁶⁰, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz, se han confesado 1.729 casos de desaparición forzada. Sin embargo, de los 392 postulados a los que se les ha imputado el delito de desaparición forzada solo 92 han sido acusados por este crimen y hasta la fecha no se ha dictado ninguna sentencia en su contra¹⁶¹.

Sin embargo, estas cifras no se corresponden con las miles de personas que han sido exhumadas con fundamento en la información sobre la ubicación de las fosas comunes suministrada por los postulados a los beneficios de la ley 975 de 2005. A propósito de estos hallazgos, la Fiscalía General de la Nación informó que, a 30 de abril de 2010, han sido exhumados 3.216 cadáveres en 2.644 fosas. Del total de cuerpos, solo el 30% (967) han sido plenamente identificados y entregados a sus familiares¹⁶².

A propósito de esta situación la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, manifestó su preocupación porque “*la identificación y entrega de restos y cuerpos son todavía muy lentas*”¹⁶³. Por lo que insistió en que “*las investigaciones previas a los procesos de exhumaciones son esenciales para determinar las circunstancias de los hechos e intentar identificar a las víctimas*”¹⁶⁴.

Es indispensable que en casos de desaparición forzada se implementen los mecanismos de búsqueda establecidos en la ley, y que tal y como lo recomendó el Comité contra la Tortura se desplieguen “*medidas eficaces y que otorgue los recursos adecuados para implementar*

¹⁵⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

¹⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia 358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ley 975 de 2005, por la cual se por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.*

¹⁶¹ Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, *Presentación sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*, 16 de abril de 2010.

¹⁶² Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, *Cifras consolidadas sobre exhumaciones a 30 de abril de 2010*, en <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Index.htm>

¹⁶³ Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 13° periodo de sesiones, A/HRC/13/72, 26 de febrero de 2010, párr. 55.

¹⁶⁴ *Ibid.*, párr. 56.

*el Plan Nacional de Búsqueda de Personas, asegurando que las familias de las víctimas y organizaciones participen adecuadamente en su desarrollo y se establezca una adecuada coordinación interinstitucional con todas las entidades competentes*¹⁶⁵.

2.3. Análisis de las investigaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación por violaciones al derecho a la vida

De acuerdo con la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación a propósito de las investigaciones disciplinarias que adelanta en contra de agentes de la Fuerza Pública por violaciones a los derechos humanos, a 14 de mayo de 2010, tendría a su cargo 133 investigaciones por los delitos de homicidio y desaparición forzada, atribuidas a miembros de la Fuerza Pública por hechos registrados entre 2002 y 2010. Del total de casos, el 49,6% (66 casos) corresponden a homicidios, el 34,5% (46 casos) a desapariciones forzadas y un 15,7% (21 casos) a homicidios precedidos de desaparición forzada¹⁶⁶.

En relación con el presunto autor de estas violaciones, en los casos que se identifica la institución presuntamente responsable (124/133), en el 75% (93 casos) se atribuye al Ejército Nacional, en el 22,58% (28 casos) a la Policía Nacional, y en el 2,41% (3 casos) a la Armada Nacional.

A propósito del estado de las investigaciones, se reporta que en el 63,9% (85/133) de los casos no se había decidido sobre la procedencia de la investigación por lo que se estaban surtiendo las etapas de estudio preliminar de la queja, indagación preliminar o evaluación de la indagación preliminar¹⁶⁷. El 8,2% (11) de los casos se encuentran en etapa de investigación disciplinaria a la que se llega luego de identificar el autor de la falta disciplinaria, el 21% (28) en evaluación de la investigación disciplinaria¹⁶⁸ y el 5,2% (7) en pruebas y descargos. Solo en un 1,5% (2) de los casos se ha dictado un fallo.

Es grave que en la mayoría de los casos ni siquiera se haya decidido sobre la procedencia de la investigación, etapa que de dilatarse de manera injustificada podría llevar a un archivo definitivo de la solicitud. Además, de acuerdo a los datos suministrados sobre la fecha de radicación y la fecha del estado de los procesos, es recurrente la inobservancia de los términos procesales, ya que las etapas no avanzan según los términos contemplados en el régimen disciplinario, afectando así el adecuado desarrollo del proceso o inclusive la iniciación del mismo cuando se trata de etapa de indagación preliminar.

En esta oportunidad, la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación no reporta el número de sanciones disciplinarias impuestas por hechos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones. Sin embargo, en respuesta a un derecho de petición de 7

¹⁶⁵ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° periodo de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 16.

¹⁶⁶ Procuraduría General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 25 de mayo de 2010.

¹⁶⁷ Según el artículo 150 del Código Disciplinario Único, el propósito de la etapa de indagación preliminar es verificar la ocurrencia de la conducta, para identificar o individualizar al autor, si constituye falta disciplinaria o si el presunto responsable

¹⁶⁸ Según el artículo 161 del Código Disciplinario Único se decide sobre la evaluación de la investigación una vez se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de investigación, dentro de los quince días siguientes, cuando el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y formula pliego de cargos contra el investigado u ordena el archivo de la actuación, según corresponda.

de mayo de 2008, la Procuraduría General de la Nación¹⁶⁹ informa que a mayo de 2008, en tan sólo trece casos se habían impuesto sanciones disciplinarias en contra de 46 miembros de la Fuerza Pública por hechos constitutivos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Siete de ellas en contra de miembros del Ejército Nacional, una en contra de miembros de la Armada Nacional y cinco en contra de miembros de la Policía Nacional. Las sanciones cobijan a 46 miembros de la Fuerza Pública y correspondían a dieciocho destituciones, doce solicitudes de destitución, nueve multas, cuatro suspensiones y tres inhabilidades generales.

2.4. Análisis sobre la impunidad generada por la aplicación del procedimiento diseñado en la ley 975 y el marco jurídico complementario

A raíz del inicio de un proceso de negociaciones con el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el mes de diciembre de 2002, el Gobierno colombiano promovió la adopción de un marco jurídico que propició la impunidad de los crímenes cometidos por los paramilitares. Tras dos años de discusiones, donde poco se escucharon las voces de las víctimas de la violencia, el Congreso aprobó el 25 de julio de 2005 la ley 975 de 2005, conocida como la ley de “justicia y paz”¹⁷⁰. Con esta ley se ofrecieron penas de entre cinco y ocho años a aquellas personas que, después de desmovilizadas, fueran postuladas por el Gobierno para participar en este procedimiento penal especial, a cambio de su contribución a la realización de los derechos de las víctimas de los graves delitos cometidos por los grupos paramilitares.

El texto aprobado, que era bastante más generoso en beneficios para los paramilitares que en garantías para las víctimas, fue demandado ante la Corte Constitucional, que el 18 de mayo de 2006 se pronunció declarando la inconstitucionalidad de varios apartes de la ley, y condicionando la concesión de beneficios al cumplimiento efectivo de las disposiciones sobre garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación¹⁷¹. A pesar de la importancia de este fallo, el Gobierno ha expedido numerosos decretos que, con el argumento de reglamentar el procedimiento, han permitido al Gobierno contradecir muchas de las disposiciones que contiene el fallo y que han llevado en numerosos casos a la revictimización de aquellas personas que se han acercado al proceso para reclamar sus derechos.

Después de cinco años, el balance es pobre: enormes limitaciones en términos de derecho a la verdad, pocos resultados en términos de procesamiento y sanción de responsables de graves crímenes, restricciones al acceso a la justicia de las víctimas y ausencia de medidas de reparación integral. Además, el proceso de negociaciones y la normatividad establecida han dado lugar a la impunidad para la mayoría de las personas desmovilizadas; el desmantelamiento efectivo de los grupos paramilitares no ocurrió y los vínculos de éstos con la Fuerza Pública, con servidores públicos, con políticos y con empresarios continúan existiendo.

¹⁶⁹ En el que la Comisión Colombiana de Juristas solicitaba información sobre sanciones disciplinarias impuestas a miembros de la Fuerza Pública por violaciones a los derechos humanos.

¹⁷⁰ Durante más de un año y medio el proceso de desmovilización, entrega de armas y reincorporación a la vida civil se adelantó a la luz del régimen de desmovilización individual y colectiva vigente, conforme a la ley 782 de 2002 y al decreto 128 de 2003.

¹⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

A pesar de los esfuerzos de las víctimas y sus representantes, de las valiosas gestiones de algunas y algunos fiscales y de notorias acciones de las altas Cortes de la justicia colombiana, se puede constatar un panorama de impunidad y de irrespeto por los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

2.4.1. Investigación y sanción efectiva de responsables de graves violaciones a los derechos humanos

La ley 975 de 2005 permitió una amnistía de facto para la mayoría de los paramilitares. Las cifras son dicientes: de los 31.671 paramilitares “desmovilizados” que reporta el Gobierno nacional¹⁷², tan sólo 3.635 están postulados a la ley, pues a ella sólo acceden aquellos paramilitares que, al momento de desmovilizarse, tengan condenas o procesos judiciales abiertos en su contra por graves violaciones a los derechos humanos, o que posteriormente decidan acogerse al mismo¹⁷³. Los demás, es decir, los 28.036 restantes, accedieron a una amnistía de facto otorgada por la ley 782 de 2002 y el decreto 128 de 2003. De los 3.635 postulados a la ley de “justicia y paz”, apenas 621 han ratificado su voluntad de acogerse a ella. Esto significa que para el 82% de los paramilitares postulados no se ha iniciado siquiera el procedimiento y lo más probable es que nunca lo haga¹⁷⁴. El hecho de que menos del 2% del total de los paramilitares que supuestamente se desmovilizaron esté siendo procesado bajo la ley 975, no sólo desvirtúa el anunciado éxito de la ley sino que además evidencia que ni el Gobierno ni los paramilitares están realmente comprometidos con el proceso.

Frente a los más de 28.000 desmovilizados que no fueron postulados al procedimiento, al no tener condenas ni investigaciones abiertas en su contra se consideró que no se justificaba procesarlos judicialmente, presumiendo que todos eran combatientes rasos que no tuvieron participación en la toma de decisiones ni responsabilidades importantes dentro de los grupos a los que pertenecían. Por ello se expidieron varias normas que les otorgaban a estas personas los beneficios propios de los delitos políticos¹⁷⁵. En julio de 2007 la Corte Suprema de Justicia prohibió dar a los procesados por paramilitarismo este tipo de beneficios jurídicos, señalando que el concierto para delinquir no es un delito político¹⁷⁶.

Después de varios intentos fallidos de modificar la legislación penal sobre el tipo penal de concierto para delinquir, por iniciativa del Gobierno y contando con el apoyo irrestricto del Fiscal General de la Nación, el Congreso expidió la ley 1312 de 2009. Esta norma modifica el Código de Procedimiento Penal colombiano (ley 906 de 2004), introduciendo una nueva causal para aplicar el *principio de oportunidad* a los “desmovilizados” con intención de reintegrarse a la sociedad, que no hayan sido postulados a la ley 975, y que no tengan procesos judiciales en su contra por graves violaciones a los derechos humanos.

¹⁷² Consultar en: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co.

¹⁷³ Consultar en: www.fiscalia.gov.co/justiciapaz.

¹⁷⁴ Comisión Colombiana de Juristas, “¿Imputaciones parciales o derechos parciales?”, boletín n.º 32, Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975 de 2005, Bogotá, 16 de febrero de 2009, www.coljuristas.org.

¹⁷⁵ Los delitos políticos son aquellos en los que incurrir quienes atacan el orden constitucional establecido. Por su naturaleza “política”, los procesados por estas conductas reciben un trato especial de parte del Estado, como la posibilidad de recibir indultos y beneficios penales similares.

¹⁷⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, segunda instancia, No. 26945, M.P.: Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca, 11 de julio de 2007.

El principio de oportunidad es una facultad discrecional del Fiscal para no adelantar un proceso penal contra alguien porque se considera que es más beneficioso renunciar a la acción penal que procesar a la persona. Pero esta figura jurídica no se puede aplicar para delitos derivados de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, pues estas son conductas que afectan gravemente el interés público y donde no es posible pensar que pueda ser conveniente o beneficioso para el Estado o la sociedad, desde ningún punto de vista, abstenerse de investigarlas. El delito de concierto para delinquir agravado se aplica a los miembros de los grupos paramilitares que acordaron cometer graves delitos, sin importar si en la práctica fueron quienes materialmente los cometieron o no¹⁷⁷. Al abandonar esos grupos para contribuir a la paz, ellos reconocen que desde sus actividades, cualesquiera que fueran, contribuyeron a la violencia.

Por ello, al aplicar el principio de oportunidad se renuncia a la información relacionada con las violaciones a los derechos humanos que pueden aportar estas personas, aunque no hayan cometido directamente las conductas, lo que vulnera el derecho de las víctimas a la verdad. Y si alguno pudo haber cometido alguna de esas violaciones y no se investiga, se afecta además el derecho a la justicia, pues los responsables o partícipes quedarán en la impunidad. También se vulnera el derecho a la reparación si los familiares y víctimas ven a los criminales salir libres y recibir beneficios económicos, laborales y académicos, mientras que ellos no tendrán posibilidad de acceder a una compensación adecuada por los daños sufridos.

De otro lado, el Gobierno ha presentado al Congreso un proyecto de ley que pretende ampliar indefinidamente el período de tiempo de aplicación de los procedimientos y beneficios otorgados por la ley 975 de 2005. Esta iniciativa gubernamental es contradictoria con la naturaleza de la ley 975, cuyo objetivo fue el de ofrecer, excepcionalmente, penas reducidas a los responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas antes del 25 de julio de 2005, en aras de adelantar una ‘transición’ hacia la paz. Con el proyecto de ley se premiaría a quienes han continuado delinquir después del 2005 y a quienes lo hagan en el futuro, lo que constituye un mecanismo de impunidad. Este proyecto, que ya fue aprobado en primer debate, propone el equivalente a una política que amnistía general y perpetua para los perpetradores de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos después de julio de 2005 y quienes podrían acogerse a los beneficios de la ley de “justicia y paz” demostrando simplemente que se desmovilizan de un grupo al margen de la ley.

2.4.2. Extradición de paramilitares postulados a la ley 975 de 2005

En el año 2008 el Gobierno decidió extraditar a Estado Unidos a 18 paramilitares que se encontraban participando en el proceso de la ley 975 de 2005 para que respondieran por los delitos de narcotráfico, muchos de los cuales eran los principales jefes paramilitares que conformaban el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

¹⁷⁷ Según el artículo 340 del Código Penal, el concierto para delinquir agravado ocurre cuando varias personas se conciertan (se ponen de acuerdo) con el fin de “cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos o testaferrato y conexos, o financiamiento del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas (...)”.

Mediante la extradición en las condiciones mencionadas, el Estado colombiano ha desconocido sus obligaciones constitucionales e internacionales de perseguir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, y de garantizar un recurso judicial efectivo para las víctimas de dichas violaciones. Como consecuencia de ello:

- El acceso a los jefes paramilitares está sujeto a la autorización de autoridades estadounidenses. Según la información suministrada por la Dirección de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación, que tiene a su cargo la remisión de solicitudes judiciales a las autoridades estadounidenses, entre mayo de 2008 y octubre de 2009, se enviaron 37 solicitudes a los Estados Unidos para indagatorias de los paramilitares extraditados, en nombre de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, pero a finales de octubre de 2009, sólo habían recibido cinco respuestas a dichas solicitudes¹⁷⁸.
- No existen acuerdos específicos que garanticen la continuación de los procedimientos de los paramilitares con la justicia colombiana.
- Los procesos de “*justicia y paz*” se han estancado con demoras graves y obstáculos de procedimiento. 15 de los 18 paramilitares extraditados desde mayo de 2008 no han vuelto a rendir versiones libres dentro del proceso de “*justicia y paz*”¹⁷⁹, a pesar de que varios de ellos tenían diligencias de versiones libres pendientes al momento de su extradición.
- Las investigaciones especiales de la Corte Suprema de Justicia contra congresistas por vínculos con grupos paramilitares se han perjudicado.

La Corte Suprema de Justicia ha emitido concepto desfavorable para las últimas solicitudes de extradición realizadas por parte del Gobierno. En sus decisiones asegura que los condicionamientos que había establecido frente a las anteriores solicitudes de extradición de jefes paramilitares no han tenido eficacia alguna y, “*en ese orden la dificultad, si no imposibilidad, que se evidencia para escuchar a quienes han sido extraditados en esas circunstancias, como la práctica judicial lo ha comprobado, afecta seriamente las prerrogativas de verdad, justicia y reparación de que son titulares las víctimas de esos punibles de lesa humanidad (...)*”¹⁸⁰. Si bien este precedente configura un importante elemento para la defensa de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, es lamentable que se realice luego de la extradición de 18 jefes paramilitares.

Adicionalmente, en los últimos días el Gobierno expidió el decreto 2288 de 2010, que regula los eventos en los cuales el Gobierno nacional puede diferir la entrega en extradición de miembros de grupos armados al margen de la ley hasta por el término de un año, prorrogable a consideración del Gobierno nacional. Para que esta suspensión temporal proceda, debe cumplirse alguna de las condiciones previstas en el decreto, las cuales en términos generales se relacionan con la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de sus víctimas.

¹⁷⁸ Fiscalía General de la Nación, Dirección de Asuntos Internacionales, *Respuesta dirigida a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, Oficio n.º 13401, Bogotá, 5 de noviembre de 2009.

¹⁷⁹ Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, *Versiones*, 15 de febrero de 2010, www.fiscalia.gov.co.

¹⁸⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, M.P. Yesid Ramírez Bastidas, Bogotá, 19 de agosto de 2009, pág. 19.

El decreto indica que el único competente para valorar si se cumplen las condiciones para la aplicación de la extradición diferida es el Gobierno nacional, pero no especifica parámetros objetivos para determinar el cumplimiento de dichas condiciones, lo que puede dar lugar a una aplicación arbitraria de las disposiciones. Además, el término de suspensión que plantea no guarda ninguna proporción con el tiempo que tardan las investigaciones judiciales en Colombia. Finalmente, aunque el decreto 2288 de 2010 no hace mención alguna al papel de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de extradición, algunas de sus disposiciones pueden afectar o limitar su participación: cuando señala que el Gobierno nacional es el único competente para valorar el cumplimiento de las condiciones que permiten la aplicación de la extradición diferida, parecería pretender modificar la facultad que actualmente ejerce la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en ese mismo sentido. Por todo esto, el decreto puede considerarse más como un recurso retórico que como una verdadera contribución a la solución del problema de la extradición de autores de graves violaciones a derechos humanos en Colombia.

2.4.3. Acusaciones contra miembros de la Fuerza Pública y personas que ocupan altos cargos en el Estado

Las versiones libres han revelado una gran cantidad de información que sirve para comprobar la responsabilidad del Estado en la creación, formación y apoyo de los grupos paramilitares. Los procesados han señalado a varios miembros de las fuerzas militares, a políticos nacionales y locales, y personas que ocupan o han ocupado altos cargos dentro del Gobierno¹⁸¹. En algunos otros casos, la información revelada es solamente parcial o fragmentada. Sin embargo, no en todos los casos se han iniciado investigaciones contra estas personas y, salvo los casos de la llamada ‘parapolítica’, la mayoría de las indagaciones abiertas no han mostrado avances importantes. Tampoco hay consecuencias políticas de sanción dentro de las instituciones del Estado contra presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad.

Tal vez el mayor reto que enfrentan las autoridades judiciales radica en que las estructuras paramilitares permanecen y desde las más altas esferas del poder se continúa actuando para impedir el esclarecimiento de la verdad sobre el paramilitarismo en el país. Los elementos de prueba extraídos de las versiones libres sobre la responsabilidad del Estado en los crímenes de lesa humanidad cometidos por los grupos paramilitares son contundentes y posibles de corroborar con otros medios de prueba, como los informes de las organizaciones de derechos humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Colombia y numeroso material probatorio existente en procesos penales, pero se requiere una rigurosa y comprometida labor de investigación y sanción por las autoridades judiciales.

¹⁸¹ Por ejemplo, el paramilitar Salvatore Mancuso reveló desde 2007 información que involucra con el paramilitarismo al actual Vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón. En este sentido, es importante destacar como un paso positivo que el 16 de octubre de 2009, la Fiscalía General de la Nación, resolvió reinstalar la indagación previa que cursa en relación con estos hechos en contra del Vicepresidente de la República. Mancuso también señaló al ex Ministro y Presidente electo, Juan Manuel Santos, de querer conspirar contra el entonces Presidente de la República, Ernesto Samper Pizano. Según el paramilitar, Juan Manuel Santos le habría pedido ayuda al jefe paramilitar Carlos Castaño para derrocar al Presidente Samper y se habría reunido dos veces con él para el efecto. También se habría reunido, con el mismo propósito, con el jefe del grupo guerrillero FARC, Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo”. Audiencia de versión libre de Salvatore Mancuso realizada los días 15 y 16 de mayo de 2007 en la ciudad de Medellín (Antioquia).

2.4.4. Ausencia de reparación para las víctimas

Desde la expedición de la ley 975 de 2005 han sido expedidas numerosas iniciativas de regulación de los derechos de las víctimas y de desarrollo del procedimiento de “desmovilización”. La mayoría de estas normas son producto de un ejercicio continuado e inclusive excesivo de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional a través de decretos, los cuales fueron expedidos sin consultar a las víctimas o a la sociedad y no permitieron un debate transparente y participativo, y en contradicción con decisiones de la Corte Constitucional en muchos casos. Así, estas disposiciones no presentan un contenido adecuado a los estándares internacionales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Entre los decretos reglamentarios se resalta el decreto 1290 de 2008, a través del cual se pretende garantizar el derecho a la reparación de las víctimas mediante la creación del *Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa*. Preocupa este Programa por tener características propias de un programa de asistencia humanitaria y no de reparación, siendo abiertamente incompatible con los estándares internacionales en ésta materia¹⁸². Parecería que con este Programa lo que se pretende es desincentivar la participación de las víctimas en los procesos judiciales. Además, al no plantear ningún mecanismo complementario en materia de búsqueda de verdad y de justicia, promueve la impunidad para los responsables de las violaciones registradas, pues se paga a las víctimas por el daño sufrido pero no se hace nada para esclarecer lo sucedido ni identificar a los responsables.

3. Acceso al aborto en condiciones dignas¹⁸³

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, Colombia es el cuarto país del continente Suramericano con mayor índice de mortalidad materna, después de Bolivia, Perú y Ecuador, siendo las causas más frecuentes la hemorragia (25%), la eclampsia (32%), el *shock* séptico (10.7%) y las convulsiones¹⁸⁴. Adicionalmente, si la mujer embarazada se encuentra en edad adolescente, sus riesgos de morir por causas prevenibles tienden a duplicarse en comparación con mujeres en edad adulta¹⁸⁵.

Según el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), Colombia tiene uno de los más altos índices de embarazo adolescente en la región, presentándose un aumento del 17,4% al 20,5% entre 2000 y 2005 en embarazos en mujeres entre los 15 y los 19 años de

¹⁸² Entre otras razones por las siguientes: reduce de manera descomunal el monto de la indemnización a que tendrían derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos (aproximadamente un 3% de lo que reconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado, pagadero a diez años y para repartir entre todos los deudos); se fundamenta en el principio de solidaridad y no en el de responsabilidad, con lo cual se pretende ignorar que la reparación es una obligación y no una concesión graciosa del Estado; excluye a las víctimas de miembros de las fuerzas militares, de policía, de organismos de seguridad y de otros agentes estatales; confunde la naturaleza jurídica de las medidas de reparación, las de asistencia humanitaria y las de política social; carece de un enfoque diferencial en relación con las víctimas mujeres; tiende a desestimular la reclamación judicial de reparaciones; y vulnera el Convenio 169 de la OIT en materia de consulta previa a los pueblos indígenas y población afrocolombiana.

¹⁸³ Este aparte fue realizado por la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, que está conformada por instituciones y personas que desde su conocimiento y experiencia trabaja por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en particular los relacionados con la libre opción a la maternidad, el libre ejercicio de la sexualidad y la despenalización total del aborto. Para mayor información visite la página web: www.despenalizaciondelaborto.org.co

¹⁸⁴ Organización de las Naciones Unidas, *La mortalidad materna: otra cara de la violencia contra las mujeres*, Bogotá, 9 de marzo de 2009, en www.nacionesunidas.org.co

¹⁸⁵ *Ibid.*

edad¹⁸⁶. En cuanto a las regiones más afectadas por la mortalidad materna y por altos índices de embarazo adolescente, se destacan los asentamientos rurales y zonas de frontera. La población mayoritariamente afectada por esta problemática, son, de acuerdo el UNFPA, las mujeres en situación de vulnerabilidad por cuenta del desplazamiento forzado, las mujeres indígenas y las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos¹⁸⁷.

En 2004 el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación porque en Colombia se criminalice el aborto y por la situación de riesgo de las mujeres que deben someterse a abortos clandestinos e inseguros; en esa oportunidad recomendó que: “*El Estado Parte debería velar para que la legislación aplicable al aborto sea revisada para que los casos anteriormente descritos no constituyan una ofensa penal*”¹⁸⁸.

En 2006, la Corte Constitucional realizó un examen armónico entre las normas del Código Penal, la Constitución Política y los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y concluyó que penalizar de manera absoluta el aborto, significaba una carga desproporcional para las mujeres y una violación sistemática de los derechos fundamentales a la dignidad, la vida, la integridad, la salud integral, la igualdad, la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad¹⁸⁹.

Producto de esa decisión, como una excepción a la ley penal, no se incurre en el delito de aborto:

*“cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificado por un médico; y cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo no consentidas o de incesto”*¹⁹⁰.

Desde el momento de la expedición de la sentencia, se ha emitido una serie de documentos reglamentarios que fijan lineamientos para la prestación de los servicios en el sector de la salud. A pesar de ello, existen graves problemas de acceso a los servicios de justicia y de salud por parte de las mujeres, entre los que se destacan: la dilación en la prestación de los servicios, una inadecuada interpretación de la objeción de conciencia, trabas administrativas y la negación injustificada. Obstáculos que impiden que las mujeres puedan ejercer su derecho a decidir y se haga efectivo el aborto legal y seguro en Colombia, por ahora en tres circunstancias especiales.

Según datos del Ministerio de la Protección Social, hasta diciembre de 2009, se han reportado 649 interrupciones voluntarias del embarazo en el Sistema de Salud¹⁹¹. Aunque el número de casos es significativo en relación con otros países en América Latina, las cifras

¹⁸⁶ Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones, *Población y equidad en Colombia. Análisis de situación*, Volumen I, en www.unfpacolombia.org

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia*, 80° período de sesiones, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo 2004, párr. 13.

¹⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-355, 10 de mayo de 2006, en www.corteconstitucional.gov.co

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ “Aborto legal, un derecho muy difícil de aplicar”, diario *El Liberal*, 14 de mayo de 2010, www.elliberal.com.co

no son alentadoras y por el contrario existen graves falencias en los sistemas de información, que indican un subregistro de los casos que están siendo efectivamente atendidos, pero más aún, no se sabe cuántas mujeres están acudiendo a los servicios de salud sin que su problemática sea resuelta.

El desconocimiento de la sentencia y de su posterior reglamentación es la principal dificultad para la materialización del derecho de las mujeres a decidir si continuar o interrumpir una gestación. Existen dificultades para la asimilación del tema, involucrándose aún argumentos de tipo personal, moral o religioso. Una de las estrategias más recurrentes usada por el personal médico y de enfermería para disuadir a la peticionaria de la terminación voluntaria del embarazo es brindar información errónea sobre los riesgos, el manejo del dolor y los efectos secundarios para la salud de la mujer que sobreviene a la intervención.

Otro de los mayores obstáculos se halla en la falta de entrenamiento médico para el proceso de habilitación del servicio en todos los niveles de atención y en todas las técnicas indicadas en la norma, debiendo las mujeres acudir a atención de alta complejidad, lo que eleva los costos de la prestación del servicio y dilata el trámite para la solicitud y prestación de la atención médica.

Aún se imponen obstáculos de todo tipo que dilatan o niegan la autorización y la realización del procedimiento de manera oportuna; en primer lugar existen razones de tipo legal entre las que se incluyen toda clase de barreras administrativas, requerimientos adicionales no contemplados por la ley, la injerencia arbitraria de la opinión médica sobre la calificación de la causal y el desconocimiento de las normas y la reglamentación; en segundo lugar se encuentran razones del orden institucional como la aplicación ilegal de la objeción de conciencia por parte de personas jurídicas, los protocolos internos de las instituciones y acciones de discriminación y estigmatización contra las mujeres; y en tercer lugar se hallan motivos de tipo personal, como la objeción de conciencia sin cumplimiento de los requisitos establecidos y las injerencias arbitrarias de carácter moral o religioso para que las mujeres desistan de la solicitud del procedimiento.

Aparte de los obstáculos ya mencionados, preocupa que tanto el Procurador General de la Nación como la Procuradora delegada para los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia, invocando sus facultades constitucionales, hayan implementado una serie de herramientas legales, que si bien tienen sustento jurídico desde el punto de vista procedimental y formal, promueven el desconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en materia de derechos reproductivos e impiden que las mujeres puedan acceder a los servicios de salud para proteger su vida y su dignidad a través de la opción de una interrupción voluntaria del embarazo.

Este es el caso de la solicitud de nulidad de la sentencia T- 388 de 2009 promovida por el Procurador General de la Nación, en la que se insistía en la obligación de *“las autoridades públicas y de los particulares de remover todos los obstáculos que impidan a la mujer gestante acceder a los servicios de salud”*¹⁹². Con fundamento en que, la Sala de decisión

¹⁹² Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

no tenía competencia para “Cambiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al establecer una restricción mayor al derecho de objeción de conciencia, al no reconocerlo a los funcionarios públicos”, ni para “darle la calidad de derecho fundamental a las causales excepcionales o extraordinarias en las que la Corte Constitucional consideró que no era ajustado a la Constitución penalizar el aborto”¹⁹³.

La despenalización parcial del aborto y los esfuerzos para que se reconozcan efectivamente los derechos reproductivos, constituyen un significativo avance para el goce efectivo de los derechos de las mujeres. Sin embargo, se hace necesario que en el marco de la política pública de salud sexual y reproductiva se incluyan estrategias de implementación efectiva de los servicios garantizando la superación de las barreras que hoy en día deben enfrentar las mujeres que optan por una interrupción voluntaria del embarazo.

Capítulo IV. Violación al derecho a la integridad personal (art. 7)

En el presente capítulo se analiza la práctica de infligir torturas y malos tratos con fundamento en un estudio cuantitativo sobre los registros de tortura, y en la identificación de algunos patrones de acción. Además se insiste en la ausencia de investigación y sanción de estos crímenes debido a la errónea tipificación de los hechos que lleva a invisibilizarlos en otros delitos.

Por otra parte, se presenta el panorama de la violencia sexual como forma de tortura que en el marco del conflicto armado se emplea como arma de guerra en contra de las mujeres por parte de todos los grupos armados. Igualmente se hace referencia al incumplimiento por parte del Estado de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional orientadas a restablecer los derechos de las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, y que a su vez han sufrido el desplazamiento forzado.

Por último, se hace referencia a la violación del derecho a la integridad personal de la población reclusa sometida a situaciones inhumanas de subsistencia en los centros carcelarios y penitenciarios. Además se advierte sobre el peligro de que en Colombia se imponga cadena perpetua en contra de los responsables de delitos graves cometidos en contra niños menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física o mental, lo que sometería a las personas condenadas por estos delitos a condiciones inhumanas de detención.

1. Panorama de la tortura y ausencia de investigación efectiva

En este apartado se describe la situación de tortura a través del análisis de los casos registrados entre los años 2002 y 2008, y se examina la participación de los grupos armados como presuntos autores. Además se hace una breve reseña de los patrones de ocurrencia de la tortura según el contexto, la intención del perpetrador, y la condición de la víctima. Por último, se llama la atención sobre la ausencia de investigación y sanción de este crimen.

¹⁹³ Procuraduría General de la Nación, *PGN se pronuncia ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos y reitera su compromiso en defensa de los derechos de las mujeres*, Bogotá, 26 de marzo de 2010, www.procuraduria.gov.co

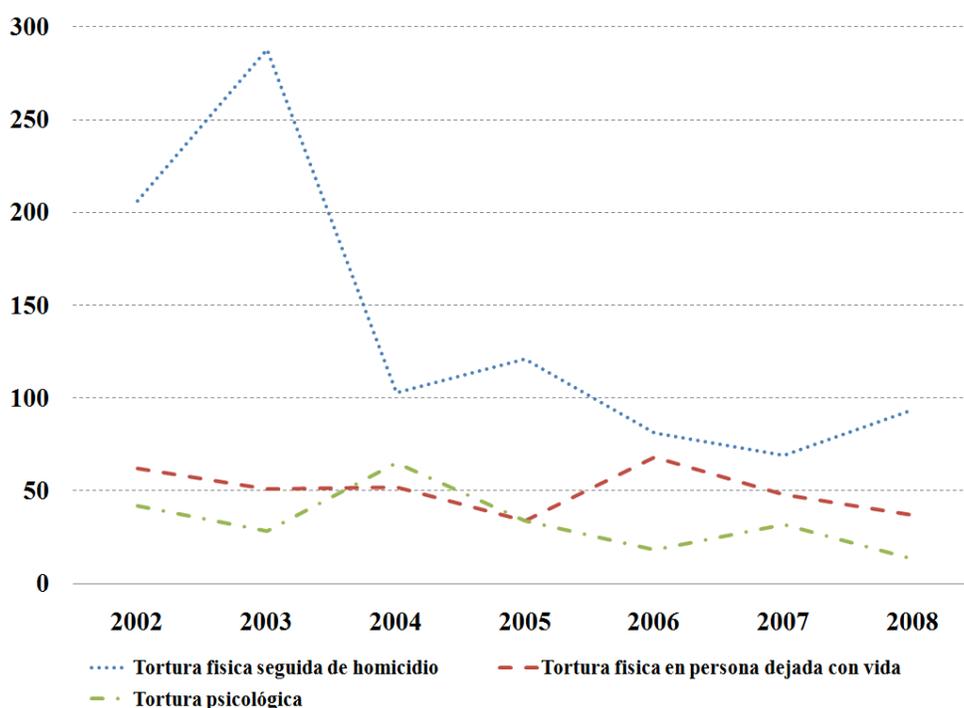
1.1. Práctica de la tortura por parte de todos los grupos armados

Entre los años 2002 y 2008, se registró que por lo menos 1.546 personas fueron víctimas de tortura. Del total de víctimas, 926 personas fueron asesinadas posterior a la tortura, 352 quedaron con vida y 232 fueron víctimas de tortura psicológica. Del total de víctimas registradas de las que se conoce el sexo (1.337), 173 eran mujeres, es decir que por cada 100 hombres víctimas de tortura aproximadamente 15 mujeres sufrieron la misma violación. En los casos en los que se conoce la edad de la víctima (523), 143 eran niños y niñas, 159 eran jóvenes, y 6 eran adultos mayores.

En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico de las torturas (1.118), en el 91,23% de los casos se compromete la responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 43,74% (489 torturas); y por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares, el 47,49% (531 torturas). A las guerrillas se les atribuyó la autoría en el 8,77% de los casos (98 torturas).

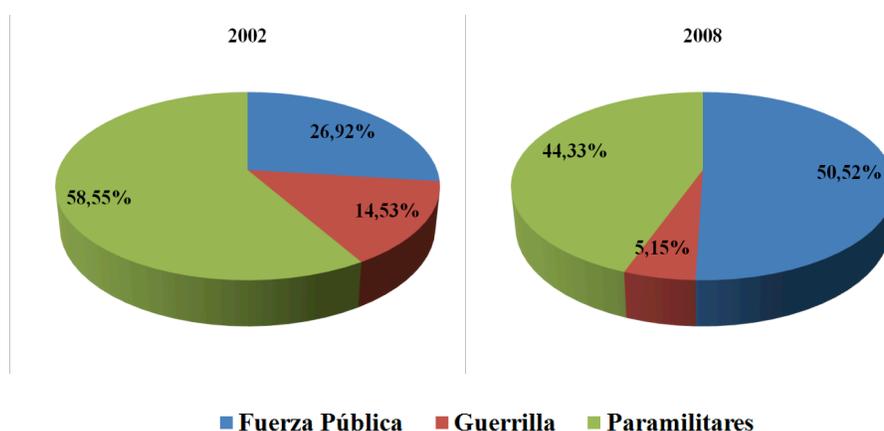
Durante el periodo de estudio, el número de torturas registradas ha disminuido al pasar de 310 en 2002 a 144 en 2008, lo cual representa una reducción del 53,55% durante este periodo. Esta disminución se ve marcada por el descenso del número de personas que después de ser torturadas fueron asesinadas. Esta reducción no se ha registrado en las demás categorías de tortura, que mantienen los niveles de ocurrencia por año muy similares a lo largo del periodo. Esta disminución coincide con el descenso de las violaciones a los derechos a la vida que son atribuidas a los grupos paramilitares, que fue representativa en el año 2006.

Gráfico 4. Registros de tortura - 2002 a 2008.



Un hecho relevante fue la reducción relativa de los registros de los casos de tortura atribuidos a los grupos paramilitares, que pasaron de cometer al menos 137 torturas en 2002 a 43 en 2008. Sobre este aspecto, es importante recordar que estos hechos violentos se presentan en el marco del fallido cese de hostilidades prometido por los grupos paramilitares a partir del 1° de diciembre de 2002. La Fuerza Pública por el contrario aumentó la perpetración de estos actos al pasar de cometer al menos 63 torturas en 2002 a 92 en 2007, sólo en el último año del periodo de análisis se redujo a 49. Los grupos guerrilleros también han mostrado una reducción al pasar de 34 a 5 torturas por año durante el mismo periodo.

Gráfico 5. Porcentaje de torturas por presuntos autores. Comparativo 2002 y 2008. Aumento relativo de la autoría de la Fuerza Pública.



A propósito de la disminución de los registros de tortura y el incremento de la participación de la Fuerza Pública en estos hechos, el Comité contra la Tortura manifestó que:

“Aunque se registra una disminución global en el número de denuncias de tortura desde la última revisión periódica en 2004, al Comité le preocupa que la incidencia de tortura en el Estado Parte siga siendo alta y corresponda a patrones específicos que indican una aplicación generalizada. El Comité señala que, si bien los grupos armados ilegales tienen una importante responsabilidad en dichas violaciones, se sigue denunciando la participación o aquiescencia de agentes del Estado en esos actos. El Comité está especialmente preocupado por información que indica un aumento de casos que señalan una participación directa por parte de agentes estatales”¹⁹⁴.

1.2. Patrones de comisión de la tortura

En el último examen periódico realizado por el Comité contra la Tortura se constató que en Colombia la tortura sigue *“patrones específicos que indican una aplicación*

¹⁹⁴ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° periodo de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 11.

*generalizada*¹⁹⁵; y afecta de manera especial a ciertos grupos en condiciones de vulnerabilidad, como son: las mujeres, los niños y niñas, los indígenas, los afrodescendientes, la población carcelaria, las personas en situación de desplazamiento y las personas LGBT¹⁹⁶.

Según la condición de la víctima, la tortura se puede infligir en contra de personas que se oponen al orden establecido por determinado grupo armado como es el caso de los activistas políticos, los sindicalistas, o los líderes sociales a quienes se les castiga por el desarrollo de acciones legítimas con el propósito de obstaculizarlas. De igual forma, los grupos armados utilizan la tortura como mecanismo de control social a través de la imposición de reglas de conducta en comunidades y poblaciones que sobreviven en un ambiente generalizado de terror.

Por otra parte, la condición de la víctima puede llevar a que la tortura se aplique como mecanismo de discriminación como en el caso de las personas LGBT. Al respecto, Colombia Diversa ha verificado la ocurrencia de violaciones al derecho a la integridad por abuso policial en contra de personas LGBT, en particular en contra de mujeres transexuales en ejercicio de la prostitución, quienes resultaron víctimas de violencia física y psicológica, malos tratos, instigación al abuso sexual y trabajo forzado como forma de castigo. En el caso de homicidios de hombres gay, se han identificado características comunes como que el cuerpo de la víctima es encontrado desnudo, con evidencias de actividad sexual y traumas que evidencian una violencia extrema en el momento del crimen, e identificándose como causa de muerte asfixia mecánica por estrangulamiento con ligadura. A pesar de estas evidencias, las autoridades suelen descartar los móviles de violencia homofóbica, y asumen una actitud prejuiciada frente a los acontecimientos.

A propósito del contexto y la intencionalidad del perpetrador, se registran torturas empleadas con el fin de obtener confesión o información sobre la ocurrencia de un delito en el marco de detenciones arbitrarias. Por otra parte, la población carcelaria está sometida a condiciones inhumanas que implican malos tratos, y ataques contra su integridad como método de sometimiento y castigo. Al respecto, el Comité contra la Tortura manifestó:

*“Las condiciones de detención siguen siendo una preocupación del Comité, ya que el hacinamiento persiste y siguen presentándose quejas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes dentro de los centros penitenciarios y en lugares de detención temporal. Al Comité le preocupa que el aislamiento durante tiempos prolongados es usado como una medida de castigo”*¹⁹⁷.

Por último, las personas que son víctimas de secuestro son vulneradas en sus derechos a la libertad y a la integridad personal durante el cautiverio siendo obligadas a subsistir en condiciones inhumanas. Según Fondelibertad, a febrero de 2010, 79 personas permanecerían en cautiverio mientras que se desconoce la situación actual de 614¹⁹⁸.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° período de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 20.

¹⁹⁸ Fondelibertad, *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia*, Bogotá, marzo de 2010, pág. 9, en www.fondelibertad.gov.co.

1.3. Ausencia de investigación efectiva del crimen de tortura

Según la información remitida por el Estado al Comité contra la Tortura, a noviembre de 2009, la Fiscalía General de la Nación tenía conocimiento de 11.016 investigaciones por el delito de tortura. Sin embargo solo reporta información de 6.956 investigaciones de las cuales el 93% (6.470) se encontraba en etapa de investigación preliminar, el 6,5% (450) en instrucción, y solo el 0,4% (28) de los casos se encontraban en etapa de juicio. Del total de los casos, se han expedido 11 sentencias condenatorias, es decir el 0,1%¹⁹⁹.

Del resto de las investigaciones, el Estado informó que “4.060 han sido planteadas como denuncias frente a mecanismos nacionales o internacionales, y no han sido presentadas a la Fiscalía para iniciar su investigación”²⁰⁰. Esto a pesar de que la Fiscalía tiene la obligación de iniciar una investigación de oficio ante el conocimiento de un hecho de tortura. A propósito de esta ausencia de información fidedigna se refirió el Comité contra la Tortura:

“El Comité expresa gran preocupación por la falta de información fidedigna sobre los casos de tortura y las fases procesales en las cuales se encuentran (...) Al Comité le preocupa que investigaciones de casos de tortura sigan siendo realizadas únicamente en las jurisdicciones administrativas, disciplinarias y militares, sin contar con la jurisdicción penal”²⁰¹.

Por su parte, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación informó que tiene a su cargo 41 investigaciones por el delito de tortura. De las cuales el 39% (16) se encuentran en etapa preliminar, el 41,46% (17) en etapa de instrucción, y el 4,9% (2) están en juicio²⁰². En estos casos se han dictado 20 sentencias condenatorias²⁰³.

A propósito del reducido número de investigaciones que están a cargo de la Unidad de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura consideró preocupante que “no se asignen todos los casos pertinentes a su Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”²⁰⁴.

Preocupa además que el delito de tortura no se investigue como un delito autónomo y que por el contrario su calificación se subsuma en otros delitos como el de homicidio o se reduzca a un agravante en un delito conexo. Por otra parte, la tortura suele tipificarse bajo el tipo penal de lesiones corporales que, además de ser de menor gravedad, no se refiere a

¹⁹⁹ Respuesta del Estado colombiano a las preguntas formuladas por los expertos independientes del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas durante la sesión plenaria de 10 de noviembre de 2009, con ocasión de la sustentación del IV informe de Colombia sobre tortura, Ginebra, 11 de noviembre de 2009, pág. 4.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° período de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 11.

²⁰² Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

²⁰³ Es posible que estas sentencias condenatorias se hayan dictado sobre algunos de los responsables de hechos de tortura de manera individual utilizando la figura de sentencia anticipada.

²⁰⁴ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° período de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 11.

la intencionalidad propia del autor o a las condiciones particulares de la víctima. Al respecto, el Comité contra la Tortura recomendó al Estado:

“adoptar las medidas necesarias para que la imputación de delitos de tortura sea como delito autónomo, corresponda a la gravedad de los hechos y no permitir que casos de tortura sean subsumidos en otros delitos conexos. En el mismo sentido, evitar que hechos de tortura sean tipificados como una infracción de menor gravedad, tal como el delito de lesiones personales”²⁰⁵.

Por último es grave que, contrario a la información suministrada por el Estado al Comité contra la Tortura, no se haya conformado una unidad especial de investigación de este crimen. Así, en noviembre de 2009, el Comité contra la Tortura manifestó su satisfacción por *“La conformación de un grupo especial de investigación en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación sobre el tema de tortura”²⁰⁶*. Sin embargo, en respuesta a una solicitud de información en la que se le preguntaba sobre la existencia de dicho grupo, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derechos Humanos respondió, que a 11 de mayo de 2010, *“no existe un grupo especial para investigaciones por el delito de tortura dentro de la Unidad”²⁰⁷*.

La impunidad también se presenta en las investigaciones disciplinarias por hechos de tortura en contra de funcionarios públicos a cargo de la Procuraduría General de la Nación, ya que la mayoría de ellas se encuentran en indagación preliminar y son escasas las sanciones impuestas.

De acuerdo con la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación a propósito de las investigaciones disciplinarias que adelanta en contra de agentes de la Fuerza Pública por violaciones a los derechos humanos, a 14 de mayo de 2010, tendría a su cargo 177 investigaciones por el delito de tortura, atribuidas a miembros de la Fuerza Pública por hechos ocurridos entre 2002 y 2010. En los casos en los que se identifica la institución supuestamente responsable (151/177), el 52,9 % (80 casos) se atribuye al Ejército Nacional, el 38,4 % (58 casos) se atribuye a la Policía Nacional, el 7,94 % (12) al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y el 0,6% (1 caso) a la Armada Nacional²⁰⁸.

A propósito del estado de las investigaciones, se reporta que en el 37,8 % (67) de los casos no se había decidido sobre la procedencia de la investigación por lo que se estaban surtiendo las etapas de estudio preliminar de la queja, indagación preliminar o evaluación de la indagación preliminar²⁰⁹. El 6,2% (11) de los casos se encuentran en etapa de investigación disciplinaria a la que se llega luego de identificar el autor de la falta

²⁰⁵ *Ibid.*, párr. 10.

²⁰⁶ *Ibid.*, párr. 9, literal e.

²⁰⁷ Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, *Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

²⁰⁸ Procuraduría General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 25 de mayo de 2010.

²⁰⁹ Según el artículo 150 del Código Disciplinario Único, el propósito de la etapa de indagación preliminar es verificar la ocurrencia de la conducta, para identificar o individualizar al autor, si constituye falta disciplinaria o si el presunto responsable

disciplinaria, el 38,4% (68) en evaluación de la investigación disciplinaria²¹⁰, el 7,3% (13) en pruebas y descargos. Solo en un 5,6 % (10) de los casos se reporta como estado actual pendiente por proferir fallo de primera instancia y un 4,5 % (8) se encuentran en evaluación de segunda instancia.

En esta oportunidad, la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación no reporta el número de sanciones disciplinarias impuestas por hechos de tortura. Sin embargo, en respuesta a un derecho de petición de 7 de mayo de 2008 formulado por la Procuraduría General de la Nación²¹¹, se conoce que, a mayo de 2008, en tan sólo seis casos se habían impuesto sanciones disciplinarias por hechos constitutivos de tortura. Cuatro de ellas en contra de miembros de la Policía Nacional y dos en contra de miembros del Ejército Nacional. Las sanciones impuestas cobijan a 26 miembros de la Fuerza Pública y correspondían a tres destituciones, catorce solicitudes de destitución, una suspensión del servicio y ocho multas. Los hechos de tortura se registraron en los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Huila y Norte de Santander.

Igual situación se ha registrado en las investigaciones por abuso policial en contra de personas LGBT. Entre 2006 y 2007, Colombia Diversa reportó la existencia de 31 casos de abuso policial de los cuales en sólo seis se había abierto investigación disciplinaria²¹². Al parecer en ningún caso de abuso policial en contra de personas LGBT se había utilizado el poder preferente en materia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación y las Personerías para desplazar a las oficinas de control disciplinario interno²¹³.

2. La violencia sexual como arma de guerra y ausencia de cumplimiento de las medidas de reparación integral de las víctimas

En el presente acápite se analiza la situación de sistematicidad y generalidad de la violencia sexual contra las mujeres por parte de todos los grupos armados que participan en las hostilidades. Manifestando especial preocupación por el incremento de la participación de la Fuerza Pública en la comisión de estos crímenes. Las siguientes líneas demuestran que el Comité debe reiterar y reforzar la recomendación formulada en 2004 de erradicar la violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica y del conflicto armado interno en Colombia.

Por otra parte, preocupa que a pesar de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional enfocadas en el restablecimiento de los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual experimentadas en el marco del conflicto armado interno y a propósito del desplazamiento forzado el Estado no adopte todas las medidas necesarias para la satisfacción de sus derechos.

²¹⁰ Según el artículo 161 del Código Disciplinario Único se decide sobre la evaluación de la investigación una vez se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de investigación, dentro de los quince días siguientes, cuando el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y formula pliego de cargos contra el investigado u ordena el archivo de la actuación, según corresponda.

²¹¹ Procuraduría General de la Nación, *Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, mayo de 2008.

²¹² Colombia Diversa, *Derechos Humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2006-2007*, Bogotá, 2008, pág. 66.

²¹³ Procuraduría General de la Nación, *Respuesta a derecho de petición interpuesto por Colombia Diversa*, Bogotá, 23 de octubre de 2009.

2.1. Violencia sexual como arma de guerra

En 2004 el Comité de Derechos Humanos expresó preocupación por “*los altos niveles de violencia a las cuales están sujetas las mujeres*”²¹⁴. En particular, hizo referencia a los precarios resultados en materia de investigaciones por violencia sexual experimentados por mujeres durante el conflicto armado interno, así como por las mujeres desplazadas internamente.

Actualmente, no sólo se presenta la misma situación de sistematicidad y generalización de la violencia sexual contra las mujeres, por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades sino que a partir de la aplicación de la política de “seguridad democrática” han surgido nuevas preocupaciones relacionadas con el comportamiento de la Fuerza Pública frente a los delitos sexuales. En el mismo sentido, a pesar de los esfuerzos de los órganos de protección de los derechos humanos, la impunidad sigue cobijando los crímenes sexuales.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) reporta haber valorado a 91.330 mujeres como víctimas de presunto delito sexual, entre los años 2004 y 2009. El 84% de los casos valorados por el Instituto en dicho periodo, corresponden a mujeres²¹⁵. Es decir que, en Colombia, cada hora, cerca de 9 mujeres sufrieron agresiones sexuales, en su mayoría (84% de los casos) las víctimas fueron niñas, menores de 18 años²¹⁶.

En el 73% de los casos, los delitos sexuales contra las mujeres fueron cometidos por un familiar o conocido. Tomando en cuenta la variable “*escenario del hecho*”, la violencia sexual fue ejercida en la vivienda de las víctimas en un 64% de los casos²¹⁷. Esto quiere decir que, la problemática de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar debe seguir siendo motivo de preocupación y objeto de recomendaciones por parte de los órganos de protección de los derechos humanos; pero además indica que la violencia sexual en el contexto del conflicto armado es consecuencia de la persistencia de factores de discriminación que derivan en violencia sexual contra las mujeres en los ámbitos públicos y privados.

En su informe correspondiente a 2004-2008, el INML indica que en el período se registraron 534 casos de delito sexual que “*pueden obedecer a las lógicas de la guerra*”. El Instituto subraya que “*ese dato es importante pues visibiliza esa realidad que estuvo aparentemente oculta, ante el clamor de muchas víctimas y de organizaciones sociales que la daban por cierta a pesar de que las estadísticas oficiales no la evidenciaran. También ofrece la oportunidad para que otros casos que aún permanecen en el anonimato sean denunciados en busca del derecho a la verdad, justicia y reparación y lo más importante a*

²¹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia*, 80° período de sesiones, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 14.

²¹⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), *Masatugó, 2004- 2008*, pág. 61 e INML, *Informes periciales sexológicos, 2009, violencia sexual contra la pareja*, pág. 167, en: www.medicinalegal.gov.co

²¹⁶ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), “Masatugó, 2004- 2008”, pág. 7.

²¹⁷ *Ibid.*, pág. 70.

la no repetición”²¹⁸. Para el año 2009, el Instituto reportó 131 casos más, asociados a la “*violencia sociopolítica*”²¹⁹.

Es decir que, el Instituto reporta haber conocido 665 hechos de violencia sexual cuyas causas están asociadas al conflicto armado, entre 2004 y 2009. No obstante, teniendo en cuenta la variable “presunto autor” en dichos análisis, los casos en los cuales se puede establecer cuál es el grupo perpetrador suman 297 para el período²²⁰.

Por diversas razones dichos datos constituyen un registro mínimo de una realidad que apenas empieza a ser reconocida por las entidades del Estado. Aunque el sistema de registro de la violencia sexual ha mejorado, el INML ha señalado que tiene un cubrimiento de apenas el 65% de la población del país²²¹.

A pesar de la precariedad de los datos existentes, es posible indicar motivos de preocupación sobre el comportamiento de los actores del conflicto armado interno con respecto a la violencia sexual. De los 297 casos de delito sexual registrados por el INML en los que se reporta que el presunto autor genérico es uno de los grupos que participan en las hostilidades se establece que: a la Fuerza Pública se le atribuye el 73,7% (219 víctimas), a los grupos guerrilleros el 18,5% (55 víctimas), y a los grupos paramilitares el 7,7% (23 víctimas).

Las mujeres siguen siendo víctimas de violencia sexual por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades. Es preocupante que, entre dichos grupos, el que tiene un mayor número de registros de violencia sexual es la Fuerza Pública. Este comportamiento, puede estar asociado al desarrollo de la política de “seguridad democrática” que ha propiciado desafueros de las fuerzas militares. Los datos indican que es necesario que el Estado tome medidas en relación con este problema, dado que los registros de casos atribuidos a la Fuerza Pública aumentaron en 2009 (66 casos), con respecto a 2008 (49 casos).

A pesar de que el Gobierno colombiano ha manifestado que los grupos paramilitares dejaron de existir, el INML registró, entre 2004 y 2008, 16 casos de violencia sexual a “paramilitares-autodefensas” y en 2009 registró siete casos a “bandas criminales” que es la forma como el Gobierno denomina a los grupos paramilitares que operan actualmente en el país.

Si se suman los casos que se registraron como cometidos directamente por la Fuerza Pública con los cometidos por los grupos paramilitares, puede afirmarse que a la responsabilidad del Estado se atribuye un 81,4% de los casos de violencia sexual registrados por el INML.

²¹⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), “Masatugó, 2004- 2008”, pág. 65.

²¹⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Informes periciales sexológicos, 2009, violencia sexual contra la pareja*, pág. 170.

²²⁰ Ver al respecto: INML, *Masatugó, 2004- 2008*, págs. 67 y 69 e INML, *Informes periciales sexológicos, 2009, violencia sexual contra la pareja*, pág. 172, en: www.medicinalegal.gov.co

²²¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Masatugó, 2004- 2008*, pág. 19.

Entre los años 2002 y 2008, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado 106 casos de violencia sexual en el contexto de la violencia sociopolítica. En 101 de ellos, las víctimas son mujeres, en cuatro son varones y en uno se desconoce el sexo de la víctima. En 56 casos se conoce la edad de la víctima cuando es mujer; de ellos, 34 son niñas, y 10 son jóvenes. Es decir que en el 78,57% de los casos en los cuales se conoce la edad, la víctima es menor de 25 años.

En los casos en los cuales se conoce al presunto autor genérico de las violaciones (96 casos), el 95,84% de ellos se atribuyó a la responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 59,38% (57 casos), y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares el 36,46% (35 casos). A los grupos guerrilleros se atribuyó el 4,17% de los casos (4 casos).

Tabla 2. Porcentaje (%) de casos de violencia sexual cometidos por autor. 2002 a 2008. Aumento relativo de la Fuerza Pública.

AÑO	FUERZA PÚBLICA	PARAMILITARES	GUERRILLA
2002	25,00	75,00	0,00
2003	54,55	40,91	4,55
2004	75,00	25,00	0,00
2005	71,43	28,57	0,00
2006	63,16	31,58	5,26
2007	60,00	20,00	20,00
2008	66,67	33,33	0,00
Total	59,38	36,46	4,17

Si se observa la participación de los presuntos autores por año en la comisión de hechos de violencia sexual, se determina que la participación de la Fuerza Pública aumentó en un poco menos del triple en comparación con los otros grupos armados, al pasar de 25% en 2002 a 66,67% en 2008.

Se concluye que, tanto en los registros estatales, como en los de la CCJ, la mayoría de los casos de violencia sexual reportados en los últimos años, se atribuye a la responsabilidad del Estado, siendo la Fuerza Pública el grupo perpetrador con mayor número de registros. El aumento de los registros de casos de violencia sexual atribuibles a la Fuerza Pública, puede constatarse tanto en las cifras oficiales como en las no gubernamentales.

Es urgente que el Comité de Derechos Humanos exija, de manera firme, al Estado colombiano el cumplimiento de su recomendación emitida en 2004 en relación con la

violencia sexual en el contexto del conflicto armado. El Estado colombiano debe empezar por tomar medidas drásticas en relación con el comportamiento de sus propios agentes y reconocer y enfrentar la persistencia de crímenes sexuales cometidos por grupos paramilitares que también involucran su responsabilidad. Es importante también que el Comité requiera a los grupos guerrilleros a reconocer y dar aplicación inmediata a las normas del derecho humanitario que protegen a las mujeres frente a la violencia sexual.

2.2. La impunidad frente a la violencia sexual es estructural

A partir del “*Informe de rendición de cuentas 2008-2009*”, de la Fiscalía General de la Nación, puede afirmarse que es alarmante el estado de impunidad en el que se encuentran los casos de violencia sexual que llegan a las instancias judiciales colombianas. La Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía, reportó que tiene asignados 72 casos de violencia sexual cometida en el contexto del conflicto armado²²². De tales casos, solamente uno tiene sentencia condenatoria. Es decir, que la impunidad para estos casos es del 98,62%.

El sistema de justicia en Colombia tiene problemas estructurales en lo que se refiere a la investigación y sanción de crímenes de violencia sexual. Este problema ha sido identificado por diversas instancias de protección de los derechos humanos.

En el informe elaborado en el año 2006 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, dicha entidad recomendó “*adoptar las medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violación, abuso sexual y otras formas de violencia, tortura y trato inhumano por parte de todos los actores del conflicto armado*”²²³.

Sin embargo, en su informe de seguimiento emitido en el año 2009, la CIDH:

*“observa que persisten notables obstáculos para que las mujeres accedan a la justicia, así como deficiencias claves en la atención integral a las víctimas y protección efectiva ante las amenazas y la violencia ejercida por los actores del conflicto armado. Preocupa a la Comisión, la falta de recursos y las carencias en la capacidad de instituciones claves, como la Fiscalía General de la Nación, para actuar con la debida diligencia en la investigación de casos de violencia de género y sexual ocasionada por los actores del conflicto armado”*²²⁴.

Por lo tanto, la Comisión “*reitera su recomendación al Estado de garantizar la debida diligencia en la investigación, sanción y prevención de los casos de violencia sexual contra las mujeres derivada del conflicto armado*”²²⁵. En el mismo sentido, la CIDH reiteró sus

²²² Además de estos casos, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH reportó información sobre 60 investigaciones por hechos de violencia sexual a propósito de los hechos comunicados por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008. Sobre el estado de dichas investigaciones se hará referencia en el acápite correspondiente al seguimiento del cumplimiento de las órdenes del Auto 092 de 2008.

²²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, Documento OEA/SER.L/V/II, Doc.67, 18 de octubre de 2006, recomendación n.º 47.

²²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe de Seguimiento, las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, párr.13, en www.cidh.oas.org

²²⁵ *Ibid.*, párr. 25.

recomendaciones relacionadas con el diseño y adopción de políticas en materia de justicia que tomen en cuenta la situación de las mujeres indígenas y afrocolombianas víctimas de violencia sexual²²⁶.

En su informe correspondiente a 2009, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) manifestó que recibió una cantidad alarmante de información sobre casos de violencia sexual contra mujeres y niñas cuya responsabilidad fue atribuida a miembros del grupo guerrillero FARC y a los “*grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares*”²²⁷. El informe agrega que “*resultan especialmente preocupantes varios casos en los cuales los presuntos responsables son miembros de la Fuerza Pública en Antioquia, Arauca, Bogotá, Bolívar, Cesar, Chocó y Guaviare. En la mayoría de estos casos las víctimas eran niñas*”²²⁸.

Ante esta situación, la OACNUDH expresó que “*Estos casos revelan la necesidad de que la Fuerza Pública adopte medidas firmes, claras y contundentes de "tolerancia cero" frente a la violencia sexual, incluyendo la separación del servicio. Sin que haya que esperar, ni excluir, los resultados de procesos judiciales y disciplinarios, se deberían adoptar medidas preventivas, reconocer los hechos públicamente (sin exponer a las víctimas ni volver a victimizarlas) y asegurar la reparación y garantías mínimas de no repetición*”²²⁹. Adicionalmente, la Oficina puso de presente que la impunidad de los hechos de violencia sexual sigue siendo generalizada²³⁰.

Sobre la situación de la violencia sexual en Colombia, como arma de guerra y como tortura, son suficientemente elocuentes las palabras del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, que después de examinar al Estado colombiano, en noviembre de 2009, manifestó lo siguiente:

*“Al Comité le preocupa la práctica de la violencia sexual y como arma de guerra y su alta incidencia. El Comité lamenta que no se han tomado todas las medidas necesarias para cumplir con el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional y por la falta de información acerca de las investigaciones relacionadas. El Comité expresa preocupación por las violaciones sexuales atribuidas a la fuerza pública, frente a las que se constata una ausencia de medidas firmes y por la falta de investigaciones para identificar a los responsables. Asimismo, le preocupa la invisibilidad de los crímenes de violencia sexual en los mecanismos establecidos por la Ley N° 975 de 2005 y que en los informes forenses, a pesar de las instrucciones que han sido adoptadas, no siempre se documentan las señales de tortura o violencia sexual”*²³¹.

²²⁶ *Ibid.*, párr. 42.

²²⁷ Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*, párr. 44, en: www.hchr.org.co

²²⁸ *Ibid.*, párr. 45.

²²⁹ *Ibid.*, párr. 46.

²³⁰ Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009*, párr. 47, en: www.hchr.org.co

²³¹ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° período de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 27.

Para poner fin a la violencia sexual en el país, es necesario que el Comité de Derechos Humanos refuerce las recomendaciones hechas por las antes citadas instancias de protección a los derechos humanos y debe exigir la inmediata acción de la justicia para la identificación, juzgamiento y sanción a los responsables de crímenes sexuales.

2.3. Incumplimiento de las órdenes del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional

El 14 de abril de 2008, la Corte Constitucional colombiana expidió el Auto 092 con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las mujeres afectadas por el desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004²³². En dicho Auto, la Corte Constitucional ha reconocido que la violencia sexual es “*una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano*” y que permanece en la “*casi total impunidad*”²³³.

A través del Auto 092, la Corte ordenó incluir la violencia sexual contra las mujeres en el más alto nivel de prioridad de la agenda oficial de la Nación. Así mismo, comunicó los relatos de 183 casos de violencia sexual recientes, al Fiscal General de la Nación, para que éste, en ejercicio autónomo e independiente de sus competencias, asegure que las investigaciones que estén en curso avancen aceleradamente y que se inicien los procedimientos investigativos de imperativo desarrollo respecto de los hechos que aún no han sido objeto de atención por la justicia penal ordinaria²³⁴.

Durante el mes de enero de 2009, la Corte Constitucional estudió un informe que le presentó el Fiscal General de la Nación sobre el estado de cumplimiento de la orden contenida en el numeral segundo de la parte resolutive del Auto 092 de 2008, a través del cual se requirió al Fiscal para que rindiera “*un informe detallado sobre el curso que se le ha dado a la información contenida en el documento separado del que se le corre traslado, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos que allí se relatan*”.

Después de valorar el informe del Fiscal, la Corte expidió el Auto 036 de 2009, a través del cual manifestó que:

*“Si bien las investigaciones se encuentran activas, el mayor número de casos aún no tienen una sentencia ejecutoriada, por lo que es preciso que el señor Fiscal General de la Nación remita, en seis (6) meses, un nuevo informe a la Corte Constitucional en donde precise el avance de las investigaciones, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos señalados”*²³⁵.

²³² En esta Sentencia la Corte concluye que, por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se configura un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado. Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que es declarado formalmente en la sentencia.

²³³ Corte Constitucional Colombiana, *Auto n.º 092 de abril de 2008*, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, párr.III.1.1.6.

²³⁴ La Corte también ordenó al Director de Acción Social, entidad gubernamental encargada de la atención a la población desplazada en el país, la creación de 13 programas uno de los cuales es el *Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas*. Ver más al respecto en: Mesa de trabajo Mujer y Conflicto Armado, *Informe para el Relator de Naciones Unidas sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes*, junio de 2008, Documento elaborado para la Mesa por la Corporación Sisma Mujer.

²³⁵ Corte Constitucional, Auto 036 de 2009, Magistrado Ponente, Manuel José Cepeda Espinosa, numeral tercero.

Desafortunadamente, de la información publicada por la Fiscalía General de la Nación, en su “*Informe de rendición de cuentas 2008-2009*”, puede deducirse que no se han obtenido resultados en relación con las investigaciones relacionadas con los casos contenidos en el Auto 092. En el citado informe, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH reporta que le han sido asignados 60 de los 183 casos contenidos en el Auto, es decir, el 32,7%. Mientras que de los 67,3% restantes no reporta información.

El 100% de los 60 casos a los que la Fiscalía se refiere en su informe de gestión, continúan en la impunidad²³⁶. Sólo un caso está en etapa de juicio, sin que aún se haya obtenido sentencia. Los casos restantes están aún lejos de obtener resultados en la justicia. De ellos, un 76,66% (46 casos) se encuentran en indagación preliminar. Es decir que, ni si quiera se ha identificado el presunto autor de los hechos²³⁷.

Lo anterior significa que no se ha cumplido el derecho a la justicia, en relación con los reportes de violencia sexual contenidos en el auto 092 de la Corte Constitucional, por lo que es urgente que el Comité de Derechos Humanos reitera las órdenes de la Corte Constitucional colombiana, en el sentido de superar la impunidad estructural en relación con los crímenes de violencia sexual.

2.4. Análisis de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en la tutela presentada por las mujeres víctimas de la masacre de El Salado (Bolívar)

El 14 de julio de 2009 las señoras María Romero, Diana Carmenza Redondo, Juana Cárdenas y Argénida Torres, quienes fueron víctimas de desplazamiento forzado y tortura psicológica tras haber presenciado las dos masacres en las que los grupos paramilitares torturaron y asesinaron a varios de sus familiares y allegados en el corregimiento de El Salado, municipio de Carmen de Bolívar (Bolívar)²³⁸, presentaron una acción de tutela contra el Ministerio de Protección Social, solicitando adoptar las medidas necesarias para garantizar su derecho a la salud. La acción interpuesta se sustentaba en las graves alteraciones a la salud física y mental de las mujeres como consecuencia de los homicidios y torturas que presenciaron, la difícil situación que enfrentaron durante el desplazamiento forzado, y la falta de atención oportuna de los efectos físicos, emocionales y psicosociales derivados de su especial condición de víctimas y en que, ni las mujeres, ni sus familias, ni su comunidad, habían sido atendidas de forma oportuna ni adecuada por el Estado.

Además, la tutela solicitaba ordenar al Ministerio de Protección Social que definiera una entidad prestadora de salud responsable de atender a estas mujeres, la cual debería contar con un equipo interdisciplinario que pudiera atender plenamente a las tutelantes, teniendo en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado. La acción solicitaba también que

²³⁶ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Rendición de Cuentas, 2008-2009*, pág.136, en: www.fiscalia.gov.co

²³⁷ Ocho casos están en indagación; tres en instrucción; uno tiene auto inhibitorio y en un caso la Fiscalía reporta que está “anexado”.

²³⁸ El 16 de febrero de 2000 se inició la masacre en el corregimiento de El Salado, correspondiente al municipio de El Carmen de Bolívar (Bolívar), en la que, por lo menos, 93 personas fueron asesinadas por los paramilitares del Bloque Norte y Anorí de las ACCU con connivencia de la Fuerza Pública. Estos hechos causaron el desplazamiento forzado de 600 familias hacia los municipios de El Carmen de Bolívar, Turbaco, Arjona, Ovejas, Cartagena, Sincelejo y Barranquilla. Algunas personas buscaron refugio en Venezuela. Tres años atrás, exactamente el 23 de marzo de 1997, 50 paramilitares que portaban una lista con nombres de personas asesinaron a cinco personas en el corregimiento de El Salado y amenazaron de muerte a la población para que desalojara sus tierras. Como consecuencia de estos hechos se desplazaron cerca de 5.000 personas.

fuera contemplada dentro de la atención integral a las mujeres la atención a sus familiares por este equipo interdisciplinario, pues el contexto en el cual se desenvuelven es fundamental para su recuperación.

El pasado 2 de febrero de 2010, en sentencia de tutela 045 de 2010, la Corte Constitucional acogió las pretensiones de las peticionarias y ordenó la protección y garantía de su derecho a la salud de manera integral. Al conceder la tutela, la Corte señaló que las personas víctimas del conflicto armado que además ostentan la condición de desplazadas, tienen derecho a una protección constitucional reforzada y que el Estado debe prestar los servicios de salud a estas personas teniendo en cuenta sus condiciones psicológicas, emocionales y sociales particulares, esto, porque las circunstancias en que ocurrieron las violaciones a los derechos de estas personas y los requerimientos burocráticos a los que son sometidas son excesivos e injustificados y al Estado le corresponde brindar una especial protección atendiendo a su calidad de víctimas de la violencia. La Corte además extendió los efectos de su fallo, ordenando el diseño e implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades.

Aunque este fallo constituye un enorme avance en lo que tiene que ver con la garantía del derecho a la salud de las víctimas del conflicto armado interno, cabe destacar que fue necesario recurrir a la acción de tutela para lograr que el Estado, en cabeza del Ministerio Protección Social, garantizara los derechos de estas personas, pues inicialmente la respuesta del Estado era que estas responsabilidades correspondían a entidades de orden territorial y no al Ministerio de Protección Social. Resta esperar a que el Estado cumpla con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional, tanto aquellas que se refieren de manera concreta a las cuatro mujeres tutelantes como a las víctimas de la violencia en general.

Capítulo V. Situación del derecho a la libertad (art. 9)

En el presente capítulo se evidencia el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar el derecho a la libertad personal. Para ello se analizan los registros sobre detenciones arbitrarias correspondientes a los años 2002 y 2008, que en su mayoría se realizaron sin orden judicial, y abusando de la detención administrativa por parte de la Fuerza Pública. Además de los obstáculos para la interposición del hábeas corpus, y la alta incidencia de la detención preventiva por parte de las autoridades judiciales, tal y como se respalda en la información pública. Por último, se describe el panorama del secuestro cuyas víctimas esperan por su libertad.

1. Panorama de las detenciones arbitrarias.

Entre 2002 y 2008, se registró que por lo menos 5.787 personas fueron víctimas de detenciones arbitrarias por parte de agentes del Estado. Del total de víctimas de las que se conoce el sexo (4.140), 572 eran mujeres, es decir, que por cada 100 hombres que fueron detenidos arbitrariamente cerca de 16 mujeres fueron víctimas de esta violación. Del total de víctimas de las que se conoce la edad (719), 261 eran niños o niñas, 182 eran jóvenes y 9 eran adultos mayores.

Si se compara el número de detenciones arbitrarias registradas entre 2003 y 2008 con respecto a los seis años anteriores, es posible observar que durante el periodo que coincide con la aplicación de la política de “seguridad democrática” estas privaciones arbitrarias de la libertad se incrementaron en un 62,63%. Pues mientras para el periodo comprendido entre 1997 y 2002 se registró que por lo menos 2.802 personas fueron víctimas de detenciones arbitrarias, en el periodo de 2003 a 2008 lo habrían sido 4.557 personas.

Tabla 2. Número de detenciones arbitrarias. 1997 a 2008.

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Frecuencia	107	135	709	341	280	1.230	1.031	823	699	1.013	586	405	7.614
Subtotal	2.802						4.557						

Este incremento se registró especialmente entre 2002 y 2006, años en los que se realizaron de forma sistemática detenciones masivas en varias regiones del país. La práctica consistía en que agentes de la Fuerza Pública, en algunos casos apoyados en órdenes de capturas dictadas por la Fiscalía, capturaban a personas acusadas de cometer delitos como el de rebelión y ante la insuficiencia de pruebas o a la indeterminación de las capturas, la mayoría de detenidos eran liberados días después de su captura. Muchas de las detenciones se llevaron a cabo también por la Fuerza Pública sin orden de captura²³⁹.

En varias de estas capturas se detuvieron a personas que ejercían actividades de liderazgo o de defensa de derechos humanos, con fundamento en testimonios de supuestos ex combatientes o de informantes que recibían contribuciones económicas por el suministro de información. Fenómeno que sigue vigente, tal y como lo constató el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, durante su visita a Colombia en octubre de 2008:

“la fiscalía dispone de un enorme número de órdenes de captura sin mayor evidencia objetiva y basadas únicamente en el testimonio de personas desmovilizadas o reinsertados quienes obtienen beneficios con sus denuncias. Estas capturas, con órdenes fundamentadas en insuficientes elementos probatorios, afectan a menudo a defensores de derechos humanos; líderes comunales; sindicalistas; indígenas y campesinos”²⁴⁰.

Por su parte el Comité contra la Tortura manifestó su preocupación por la “alta incidencia de detenciones arbitrarias, y en particular el uso de la detención preventiva administrativa por parte de la policía y la realización de detenciones masivas por parte de la policía y el ejército”²⁴¹. Detenciones que se dan sin que medie flagrancia o en ausencia de una orden judicial que soporte la restricción a la libertad, abusando de la figura de la captura administrativa con fines de verificación de antecedentes judiciales o de persecución por la

²³⁹ Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, *Libertad: rehén de la “seguridad democrática”. Detenciones arbitrarias en Colombia: 7 de agosto de 2002 a 6 de agosto de 2004*, Bogotá, 2006.

²⁴⁰ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Adición Misión a Colombia*, 10° periodo de sesiones, A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párr. 98.

²⁴¹ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° periodo de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 19.

supuesta comisión de un delito. Lo que ha provocado que “los agentes de policía conduzcan a las estaciones de policía a ciudadanos, por lo general socialmente vulnerables, sin justificación legal y, lo que es más grave, sin mantener un registro de dichas capturas ni el período de la detención”²⁴².

Este es el caso de las personas LGBT, en especial de las travestis en ejercicio de la prostitución, a quienes “las conducen a lugares apartados de la ciudad, [en los que] se han reportado casos de golpes en las prótesis, uso de arma de fuego en las agresiones físicas, instigamiento al abuso sexual y forzarlas a hacer ciertos trabajos como forma de castigo”²⁴³. Según el perfil de las víctimas, todas ellas habían evidenciado legítimamente su orientación sexual o su identidad de género, por lo que la visibilidad pública las hizo más vulnerables a los abusos policiales. La detención arbitraria de personas LGBT se sigue presentando a pesar de la promulgación de las Directivas Policiales 058 de 2009 y 006 de 2010, que tratan sobre las garantías y el respeto a los derechos de la comunidad LGBT.

Por último preocupa el alto índice de personas detenidas preventivamente, de acuerdo con la información divulgada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), a marzo de 2010, de las 78.801 personas que permanecían en centros carcelarios, el 31,6% (24.865) eran sindicadas y el 68,4% (53.936) habían sido condenadas²⁴⁴.

Tal y como se evidencia en la información suministrada por el Inpec sobre la condición de las personas reclusas en centros carcelarios y penitenciarios entre 1996 y 2008, el número de personas sindicadas privadas de la libertad ha sido mayor a la cifra de personas condenadas en primera instancia entre 1996 y 2005, tendencia que se ha revertido en los últimos tres años. Sumado a que en la mayoría de los años la cifra de sindicados privados de la libertad se ha incrementado comparada con el año anterior, con excepción de los años 1999, 2005 y 2006.

Tabla 3. Número de personas privadas de libertad en condición de sindicados y condenados en primera instancia y segunda instancia. 1996 y 2008.

Año	Sindicados	Condenados 1ª Instancia	Condenados 2ª Instancia
1996	18.054	10.485	11.137
1997	19.396	10.953	11.679
1998	19.893	13.042	11.463
1999	17.417	15.238	12.409
2000	20.308	17.210	14.000
2001	21.085	16.518	11.696

²⁴² Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Adición Misión a Colombia*, 10º período de sesiones, A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párr. 50.

²⁴³ Colombia Diversa, *Derechos Humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2006-2007*, Bogotá, 2008, pág. 61.

²⁴⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Estadísticas sobre la población interna en establecimientos de reclusión a 31 de marzo de 2010*, 19 de abril de 2010, en www.inpec.gov.co

2002	22.007	19.030	11.899
2003	26.397	20.266	15.614
2004	28.811	23.668	15.541
2005	25.749	24.241	16.839
2006	19.353	24.427	16.241
2007	22.183	26.370	15.050
2008	24.055	30.849	15.075

Así, a pesar de la implementación del sistema penal acusatorio en el que se privilegia el derecho a la libertad reduciendo las circunstancias en las que se puede imponer una medida privativa de la libertad aún es considerable el porcentaje de personas detenidas preventivamente. Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria insistió que el recurso de la detención preventiva debe ser excepcional por lo que recomendó al Estado “evitarse la privación de libertad de personas cuya culpabilidad no ha sido todavía demostrada en juicio”²⁴⁵.

2. Obstáculos para la interposición del hábeas corpus

El derecho a invocar el hábeas corpus ha sido reconocido en diversos tratados internacionales ratificados por Colombia, que han sido integrados al ordenamiento jurídico con rango constitucional. De allí se desprende la obligación del Estado de diseñar legalmente un mecanismo sencillo, ágil y eficaz para la defensa de la libertad personal²⁴⁶.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-620 de 2001, declaró la inconstitucionalidad de las normas sobre el hábeas corpus establecidas en el Código de Procedimiento Penal, y exhortó al Congreso a regular dicho recurso mediante una ley estatutaria, tal y como lo

²⁴⁵ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Misión a Colombia*, 10º período de sesiones, A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párr. 97.

²⁴⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.4, y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 7.6.

ordena la Constitución Política de 1991²⁴⁷. Para evitar un vacío en la normatividad sobre el hábeas corpus, la Corte difirió los efectos de su fallo hasta el 31 de diciembre de 2002. Sin embargo, solo hasta el 2 de noviembre de 2006, el Congreso de la República reguló el hábeas corpus mediante la ley estatutaria 1095, por lo que, entre el 1° de enero de 2003 y el 2 de noviembre de 2006, no existió normatividad alguna que reglamentara este recurso.

La ley estatutaria 1095 de 2006 define el hábeas corpus como un derecho fundamental y una acción constitucional de protección a la libertad personal²⁴⁸. Sin embargo, debido a las legislaciones anteriores que regularon la materia²⁴⁹ y a la ausencia de regulación por cerca de cinco años, los operadores jurídicos siguen aplicando la costumbre interpretativa que restringe y limita la aplicación del hábeas corpus vulnerando así el derecho a la libertad personal.

La Corte Constitucional, en su sentencia C-620 de 2001, declaró inconstitucionales las disposiciones del Código de Procedimiento Penal que restringían la aplicación del recurso de hábeas corpus a las privaciones de la libertad sin orden judicial²⁵⁰ y que obligaban a impugnar la legalidad de las providencias judiciales mediante los recursos ordinarios dentro del proceso respectivo. Al igual que todas las medidas legislativas y las interpretaciones jurisprudenciales que desnaturalizaban el recurso de hábeas corpus, y limitaban su aplicación a tres eventos:

- a. Cuando pese a existir una providencia judicial que ampara la limitación del derecho a la libertad personal, la solicitud de hábeas corpus se formuló durante el período de prolongación ilegal de la libertad²⁵¹.
- b. Cuando la persona se encuentra ilegalmente privada de la libertad por vencimiento de los términos legales respectivos²⁵².
- c. En lo casos de actuaciones constitutivas por vías de hecho, pues con el hábeas corpus se asegura la protección de la libertad física y personal frente a los atentados de que pueda ser objeto por la actuación de cualquier autoridad pública²⁵³.

Previo a la promulgación de la ley estatutaria 1095 de 2006, la Corte Constitucional intentó suprimir las interpretaciones que desnaturalizaban el recurso de hábeas corpus, aclarando que la definición de “capturado” incluye a toda persona que esté ilegalmente privada de la libertad independientemente de si tiene la condición de detenido, proceso o condenado.

²⁴⁷ La Constitución Política establece en su artículo 152 que el Congreso de la República regulará a través de leyes estatutarias los “Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”.

²⁴⁸ Ley Estatutaria 1095 de 2006, art. 1°.

²⁴⁹ Entre las legislaciones se subrayan la ley 15 de 1992, que adopta como legislación permanente los arts. 1, 2 y 3 del decreto 1156 de 1992, dictado bajo el estado de excepción, cuyo artículo 3° dictaba que: “En los delitos de competencia de los jueces regionales y del Tribunal Nacional no procederá la acción de Hábeas Corpus por causales previstas para obtener la libertad provisional, las cuales deben alegarse dentro del proceso respectivo. Tampoco procederá para efecto de revisar la legalidad de las providencias que hubieren decidido sobre la privación de la libertad”. Por su parte el decreto 2700 de 1991, art. 430, inciso 2° establecía que “Las peticiones sobre libertad de quien se encuentra legalmente privado de ella deberán formularse dentro del respectivo proceso”. Esta última disposición fue retomada en el Código de Procedimiento Penal, ley 600 de 2000, art. 382, inciso 2°, y fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.

²⁵⁰ Ley 600 de 2000, art. 382, inciso 2°: “Las peticiones sobre libertad de quien se encuentra legalmente privado de ella deberán formularse dentro del respectivo proceso”.

²⁵¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia de 19 de agosto de 2004.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-010 de 1994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Además ver las sentencias C-301 de 1993 y T-269 de 1999.

Esta definición permite la procedencia del hábeas corpus inclusive en aquellos casos en donde la privación de la libertad ya estuviera legalizada mediante una providencia judicial presuntamente válida²⁵⁴. En contravía de esta jurisprudencia, los operadores judiciales, amparados en pronunciamientos recientes de la Corte Suprema de Justicia²⁵⁵, siguen negando el recurso en casos de detenciones legales argumentando una supuesta intromisión en las funciones de su competencia.

Parecería que los operadores judiciales olvidaron que el recurso de hábeas corpus puede ser formulado ante cualquier juez en ejercicio de sus funciones constitucionales, y que el Estado tiene la obligación de “*garantizar a toda persona el derecho a impugnar, bajo términos perentorios, la legalidad de su detención ante una autoridad independiente de aquella*”²⁵⁶.

3. Seguimiento a las investigaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación por privaciones ilegales de la libertad

De acuerdo con la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación a propósito de las investigaciones disciplinarias que adelanta en contra de agentes de la Fuerza Pública por violaciones al derecho a la libertad personal, a 14 de mayo de 2010, tendría a su cargo 83 investigaciones por el delito de privación ilegal de la libertad, atribuidas a miembros de la Fuerza Pública por hechos registrados entre 2003 y 2010²⁵⁷. En relación con el presunto autor de estas violaciones, en los casos en los que se identifica la institución supuestamente responsable (69/83), en el 50,7 % (35 casos) se atribuye a la Policía Nacional, en el 46,3 % (32 casos) al Ejército Nacional y en el 2,8 % (2 casos) a la Armada Nacional.

A propósito del estado de las investigaciones, se reporta que en el 69,8% (58) de los casos no se había decidido sobre la procedencia de la investigación por lo que se estaban surtiendo las etapas de estudio preliminar de la queja, indagación preliminar o evaluación de la indagación preliminar²⁵⁸. En el 6% (5) de los casos se encontraban en etapa de investigación disciplinaria a la que se llega luego de identificar el presunto autor de la falta disciplinaria, el 18% (15) en evaluación de la investigación disciplinaria²⁵⁹ y el 6% (5) en pruebas y descargos. A la fecha, no se reporta la existencia de ningún fallo.

²⁵⁴ La Corte Constitucional, en su sentencia C-187 de 2006, estableció que se debe entender por “capturado” la persona que haya sido “*inconstitucional o ilegalmente privado de la libertad, independientemente de la condición que ostente el accionante, toda vez que puede tratarse, por ejemplo de un capturado, detenido, procesado o condenado*”.

²⁵⁵ La Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 31 de mayo de 2007, reconoció que “*No procede el hábeas corpus para solicitar al interior del proceso la libertad por vencimiento de términos*”. Por otra parte, la Corte en la sentencia de 7 de mayo de 2007, restringió la aplicación del hábeas corpus al afirmar que “*solo procede la acción de hábeas corpus contra aprehensiones ilegales antes de resolverse la situación jurídica en la ley 600/00 y antes de la imposición de medida de aseguramiento en la ley 906/04. No procede para resolver asuntos de legalidad para la concesión de la libertad condicional*”. Por último, la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 25 de enero de 2007, insistió que: “*No procede el hábeas corpus para controvertir las decisiones que afectan la libertad, cuando existen los recursos legales ordinarios que garantizan la protección del derecho fundamental dentro del proceso ordinario*”.

²⁵⁶ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia*, 56º período de sesiones, E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000.

²⁵⁷ Procuraduría General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas*, Bogotá, 25 de mayo de 2010.

²⁵⁸ Según el artículo 150 del Código Disciplinario Único, el propósito de la etapa de indagación preliminar es verificar la ocurrencia de la conducta, para identificar o individualizar al autor, si constituye falta disciplinaria o si el presunto responsable

²⁵⁹ Según el artículo 161 del Código Disciplinario Único se decide sobre la evaluación de la investigación una vez se haya recaudado prueba que permita la formulación de cargos, o vencido el término de investigación, dentro de los quince días siguientes, cuando el funcionario de conocimiento, mediante decisión motivada, evalúa el mérito de las pruebas recaudadas y formula pliego de cargos contra el investigado u ordena el archivo de la actuación, según corresponda.

Sin embargo, en respuesta a un derecho de petición de 7 de mayo de 2008, la Procuraduría General de la Nación²⁶⁰, informó que, a mayo de 2008, en tan sólo un caso se había impuesto sanción disciplinaria en contra de miembros del Ejército Nacional por hechos constitutivos de privación ilegal de la libertad. La sanción de destitución cobija a cinco miembros de la Fuerza Pública.

4. Situación del secuestro

Según los datos del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (Fondelibertad)²⁶¹, 9.010 personas han sido víctimas de secuestro en el país desde enero de 2002 hasta abril de 2009, de las cuales por lo menos 4.730 personas fueron secuestradas dentro del marco del conflicto armado²⁶². De esta última cifra, 701 personas son mujeres, es decir que por cada 100 hombres secuestrados por razones relacionadas con el conflicto armado, aproximadamente 17 mujeres sufrieron la misma situación. De las víctimas sobre las que se conoce la edad (2.321), el 7,88% (183 víctimas) son menores de edad, y el 7,75% (180 víctimas) son adultos mayores²⁶³.

En los casos en los que se conoce la presunta autoría (4.602), el 88,77% (4.085 víctimas) de los casos se atribuyó a los grupos guerrilleros y el 11,23% (517 víctimas) de los casos se atribuyó a los grupos paramilitares²⁶⁴, que en algunas oportunidades Fondelibertad denomina como “bandas criminales”²⁶⁵. Se tiene conocimiento de secuestros en los cuales miembros de la Fuerza Pública estarían involucrados, aunque su autoría no está visible en las cifras oficiales²⁶⁶.

Por otra parte, durante el mismo período, 2.236 personas fueron víctimas de secuestro por parte de la delincuencia común. El gobierno ha reconocido que existen nexos entre los grupos armados y la delincuencia común, de manera que un número no determinado de estos casos son relacionados con violencia sociopolítica²⁶⁷. En el documento que contiene

²⁶⁰ En el que la Comisión Colombiana de Juristas solicitaba información sobre sanciones disciplinarias impuestas a miembros de la Fuerza Pública por violaciones a los derechos humanos.

²⁶¹ Fondelibertad es una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional encargada de consolidar la información y las estadísticas relacionadas con los crímenes de secuestro y extorsión. El análisis cuantitativo que se presenta a continuación está basado en la información cuantitativa suministrada a la Comisión Colombiana de Juristas por Fondelibertad por medio del Oficio 1.2.21 1637 MDMDF, respuesta a la Comisión Colombiana de Juristas, mayo 26 de 2009.

²⁶² La Comisión Colombiana de Juristas incluye en las cifras de secuestro dentro del conflicto armado aquellos cometidos por los siguientes autores según categorías de Fondelibertad: los grupos paramilitares AUC y “bandas criminales” (bacrim), disidencias, y los grupos guerrilleros ELN, y FARC.

²⁶³ Dentro de la categoría de menores de edad, se incluyen las víctimas menores de 18 años; dentro de la categoría de adultos mayores, se incluyen las víctimas mayores de 65 años.

²⁶⁴ Adicionalmente, se atribuye 128 casos a grupos disidentes de los grupos armados, sin saber de los datos de Fondelibertad si son disidencias de grupos guerrilleros o grupos paramilitares.

²⁶⁵ En este documento se atribuye la presunta responsabilidad a grupos paramilitares, en los casos en los cuales Fondelibertad registra el presunto autor como el grupo paramilitar AUC o “bandas criminales”, que es la forma como el Gobierno denomina actualmente a los grupos paramilitares.

²⁶⁶ Es el caso, por ejemplo, de cinco militares de la Brigada Octava Móvil del Ejército procesados judicialmente por su presunta responsabilidad en los delitos de secuestro simple, tortura y hurto calificado agravado de algunos pobladores de la vereda Tres Esquinas del municipio de Cunday (Tolima), en abril de 2004. Al respecto ver: Fiscalía General de la Nación, “Asegurados militares por secuestro y tortura”, 4 de febrero de 2008, www.fiscalia.gov.co. De acuerdo con la investigación, los militares llegaron a la zona, tras una inspección judicial hecha por la Fiscalía y el Gaula Tolima, pretendieron obligar a las víctimas a revelar la ubicación de una caleta que contenía una cantidad sustancial de dinero. Dos de los militares se acogieron a una sentencia anticipada en febrero de 2010. Ver “Sentencia Anticipada Militares En Lios Por Caso De Tortura”, diario *El Tiempo*, 19 de febrero de 2010, www.eltiempo.com.

²⁶⁷ Por ejemplo, en octubre de 2008, se reportó un secuestro de un hombre ecuatoriano, que fue trasladado al departamento de Nariño. La víctima luego de su liberación el 7 de octubre de 2008, dijo que escuchó a sus captores decir que iban a venderlo al grupo guerrillero FARC (Periódico *El Tiempo* (Bogotá), “Me iban a vender a la guerrilla”, octubre 8 de 2008, p. 1-22). También en octubre de 2008,

la política contra el secuestro, el gobierno dice: “[l]os nexos entre las organizaciones armadas ilegales y la delincuencia común (...) configuran complejas estructuras de criminalidad organizada, vinculadas financiera, estructural y operativamente a las actividades bélicas y terroristas”²⁶⁸.

Hay que destacar que hasta abril 2009, la autoría de 1.823 del total de 9.010 casos no se había establecido, según los datos de Fondelibertad. Adicionalmente, según la misma fuente, a abril de 2009, 213 casos de secuestro cometidos dentro del marco del conflicto armado permanecían en indagación²⁶⁹. Esto quiere decir que la Fiscalía habría concluido que estos casos constituyen el crimen de secuestro, pero no habría logrado tipificarlo como “extorsivo” o “simple”.

Durante este período, se presentaron algunas liberaciones de rehenes en poder del grupo guerrillero Farc que se llevaron a cabo sin lesionar a las víctimas y sin causar muertes, sin embargo preocupan algunos aspectos de los operativos que violaron las normas del derecho internacional humanitario.

En julio de 2008, se produjo la liberación de la dirigente política, Ingrid Betancourt, junto con once miembros de la Fuerza Pública²⁷⁰ y tres ciudadanos norteamericanos²⁷¹, como resultado de una operación de rescate planeada y ejecutada por las fuerzas militares colombianas. En esta liberación, que fue calificada por el Estado en su informe como “perfecta desde el punto de vista de la normativa y protocolos internacionales”²⁷², un militar portó un chaleco con el emblema del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)²⁷³, hecho que constituye una violación de las normas del derecho internacional humanitario²⁷⁴. Al respecto el CICR insistió en que el “*respeto total y cabal debido al emblema de la cruz roja es esencial para que el CICR pueda prestar asistencia y protección a las personas más afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia. Como organización humanitaria neutral e imparcial, el CICR depende de la confianza que le otorgan las partes en el conflicto para poder realizar su labor humanitaria*”²⁷⁵.

nueve agricultores fueron secuestrados en el municipio de Gigante, departamento de Huila. El comandante de la Novena Brigada aseguró que los victimarios fueron delincuentes comunes “posiblemente asociados con las Farc”. Ver: “Rescatados nueve agricultores”, *Diario del Huila*, 20 de octubre 2008, www.diariodelhuila.com.

²⁶⁸ Consejo de Seguridad Nacional, *Política contra la extorsión y el secuestro extorsivo*, marzo 4 de 2003. Adicionalmente la Dirección Nacional de los Gaudios Militares ha reconocido los vínculos entre los grupos armados y la delincuencia común. En un oficio de dicha Dirección dirigido a la Comisión Colombiana de Juristas, se informó: “*Las Organizaciones al Margen de la Ley han implementado diversas formas de desarrollar sus actividades ilegales, entre ellas, concertar delitos con la delincuencia común*”. En: Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares de Colombia Comando General, oficio no. 93237/CGFM-DIGAU-DIVPLA, dirigido a la Comisión Colombiana de Juristas, 27 de noviembre de 2008.

²⁶⁹ Este análisis cuantitativo está basado en la información cuantitativa suministrada a la Comisión Colombiana de Juristas por Fondelibertad por medio del Oficio 1.2.21 1637 MDMD, respuesta a la Comisión Colombiana de Juristas, 26 de mayo de 2009.

²⁷⁰ José Miguel Arteaga, Juan Carlos Bermeo, Julio Buitrago, Armando Castellanos, John Jairo Durán, Armando Flórez, Raimundo Malagón, José Ricardo Marulanda, William Pérez, Vaney Rodríguez y Erasmo Romero.

²⁷¹ Marc Gonsalves, Thomas Howes y Keith Stansell.

²⁷² Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Sexto informe periódico presentado por el Estado de Colombia*, CCPR/C/COL/6, 2 de junio de 2009, párr. 333.

²⁷³ “Gobierno reconoce que utilizó chaleco de la Cruz Roja en operación Jaque”, diario *El Espectador*, 16 de julio de 2008, en www.elespectador.com.

²⁷⁴ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 12.

²⁷⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “Colombia: el CICR deplora el uso indebido del emblema de la cruz roja”, Comunicado de Prensa No. 08/139, 6 de agosto de 2008, en www.cicr.org

En febrero de 2009, se produjeron las liberaciones unilaterales de seis rehenes, que incluyeron tres policías, un soldado y dos legisladores²⁷⁶. En desarrollo de esta liberación las fuerzas militares no cumplieron con el protocolo de seguridad acordado con el CICR para la ejecución de la operación²⁷⁷, lo que agravó el peligro para los rehenes y los miembros de la misión humanitaria.

Finalmente, existe incertidumbre sobre la situación actual de las víctimas de secuestro, luego del proceso de depuración de datos llevado a cabo por Fondelibertad. Antes de abril de 2009, la cifra oficial de personas en cautiverio era de 2.800. No obstante, en abril de 2009, Fondelibertad afirmó al país que la cifra actualizada de personas en cautiverio era 125²⁷⁸; para febrero de 2010, afirma que esta cifra es 79²⁷⁹, pero que quedan 614 personas sobre las que se desconoce su situación actual²⁸⁰. Aunque el proceso de depuración podría ser considerado un avance, las reducciones drásticas de personas cautivas reportadas, y la manera poco transparente como se ha realizado el proceso, mantiene la desconfianza en el reporte oficial del crimen de secuestro; además confirma el incumplimiento por parte del Estado con su deber de investigar y enjuiciar los responsables de este crimen.

Capítulo VI. Análisis de la situación carcelaria y la ausencia de mecanismos para la prevención de violaciones a los derechos humanos²⁸¹ (art. 10)

En los últimos doce años, las altas cortes colombianas, en especial la Corte Constitucional, han proferido abundante jurisprudencia sobre los derechos de las personas privadas de libertad en Colombia. En una de ellas, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional dentro de las cárceles colombianas, reiterando la obligación del Estado de hacer efectivos los derechos de quienes están privados de la libertad “*con miras a que éstos puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos*” y señalando la imperiosa necesidad de que el Estado desarrolle acciones urgentes que garanticen el pleno goce de los derechos de los detenidos²⁸².

Después de más de once años desde que se declaró el estado de cosas inconstitucional, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan al interior de las cárceles colombianas han podido constatar el incumplimiento del mandato de la Corte y el desconocimiento de las órdenes dictadas por parte de las autoridades encargadas de la política penitenciaria y carcelaria.

Dentro de los problemas identificados por la jurisprudencia colombiana respecto a la situación carcelaria se destacan como los factores que más inciden en la vulneración de los

²⁷⁶ Alexis Torres Zapata, Juan Fernando Galicia y Walter José Lozano, Miembros de la Policía Nacional; William Giovanni Rodríguez, soldado del Ejército; Alan Jara, ex gobernador del Meta; y Sigifredo López, ex diputado del Valle.

²⁷⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Colombia: aclaración del CICR acerca de los sobrevuelos ocurridos durante la liberación de cuatro miembros de la fuerza pública”, Comunicado de prensa 33/09, 6 de febrero de 2009, en www.icrc.org

²⁷⁸ Fondelibertad, *Realidad de las víctimas de secuestro en Colombia, Análisis, casos y cifras*, 16 de abril de 2009, pág. 11. Consultar: www.fondelibertad.gov.co.

²⁷⁹ Fondelibertad, *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia*, marzo de 2010, pág. 9. Consultar: www.fondelibertad.gov.co.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ A excepción del último acápite, la elaboración de este capítulo estuvo a cargo de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, una organización no gubernamental de Derechos Humanos que realiza labores de promoción y de educación en derechos humanos en varias regiones del país, dirigidas a diferentes sectores sociales, principalmente a los más vulnerables, para hacer frente a las formas de persecución fundadas en motivos políticos; además de realizar acompañamiento a los detenidos políticos recluidos y observar la situación al interior de las cárceles.

²⁸² Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

derechos de las personas privadas de la libertad el hacinamiento, la corrupción y la violencia intracarcelaria.

1. Situación de hacinamiento

En la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional consideró el hacinamiento como el principal problema del sistema penitenciario y señaló que:

“las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización. Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario”²⁸³.

Por ello la Corte, al declarar el estado de cosas inconstitucional, exigió al Gobierno nacional diseñar y ejecutar un plan concreto de construcción de nuevas cárceles que cumplan las condiciones de respeto a la dignidad humana. Esto implica que, además de la ampliación de cupos penitenciarios, se debe garantizar a las personas privadas de la libertad condiciones de vida digna y un adecuado tratamiento penitenciario cumpliendo con los estándares mínimos internacionales para el alojamiento de las personas privadas de libertad. Contando además con instalaciones adecuadas para el desarrollo de programas educativos, laborales y de recreación, que resulten eficaces para la preparación a la vida en libertad.

El Estado colombiano ha enfrentado el problema del hacinamiento a través del aumento de los cupos carcelarios, especialmente con la construcción de nuevos centros de reclusión y readecuación de espacios en centros ya en funcionamiento. Sin embargo, en términos generales, esta estrategia ha tenido resultados muy relativos, pues de acuerdo con las cifras del Inpec, durante los primeros años se logró una cierta disminución de los indicadores de hacinamiento mientras que en los últimos años se evidencia un incremento.

Tabla 4. Porcentaje de hacinamiento según el Inpec. 1996 a 2010²⁸⁴.

Año	Cupos	Población	% Hacinamiento
1996	28,332	39,676	40.0%
1997	32,859	42,028	27.9%
1998	33,119	44,398	34.1%
1999	33,606	45,064	34.1%
2000	37,986	51,518	35.6%
2001	42,575	49,302	15.8%
2002	45,667	52,936	15.9%

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Información suministrada a la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

2003	48,291	62,277	29.0%
2004	49,722	68,020	36.8%
2005	49,821	66,829	34.1%
2006	52,414	60,021	14.5%
2007	52,555	63,603	21.0%
2008	54,777	69,979	27.8%
2009	55,042	76,058	38.2%
2010	57.060	78.801	38,1%

Las cifras estatales muestran que la población carcelaria tiende a aumentar, salvo en el año 2001 en el que la cifra de personas detenidas se redujo y por ende los niveles de hacinamiento. Esta reducción coincide con la apertura de un nuevo establecimiento carcelario y la remodelación de otros, pero también coincide con la entrada en vigencia de una nueva legislación penal y procesal penal²⁸⁵, que en razón del principio de favorabilidad permitió la salida de un gran porcentaje de personas internas de las cárceles. Similar situación se presentó en 2006, año en el que disminuyó sustancialmente el número de personas privadas de libertad por el aumento en la capacidad para albergar personas internas debido a la creación y remodelación de nuevos establecimientos penitenciarios y carcelarios lo que generó 2.593 nuevos cupos, y a la vez por la entrada en vigencia de las leyes 906 del 2004 y 975 de 2005, que contenían algunas disposiciones más favorables a la población condenada, que conllevaron a solicitar la redosificación y rebajas de las penas, logrando obtener su libertad.

La situación anterior explica que la reducción del hacinamiento no depende directamente de la creación de nuevos cupos, y que por el contrario también responde de manera negativa a la aplicación rígida de una política criminal caracterizada por el aumento de penas²⁸⁶; la imposición arbitraria de medidas restrictivas de la libertad²⁸⁷; la aplicación de un derecho penal *de enemigo*²⁸⁸; la implementación de prácticas que fomentan el hacinamiento carcelario por parte del Inpec; el abuso de la detención preventiva por parte de jueces y funcionarios judiciales a partir de interpretaciones peligrosistas y poco garantistas; y por último a la aplicación directa del marco de acción criminal establecido por la política de “seguridad democrática” que, en el caso de las personas privadas de la libertad, privilegia la “seguridad” por encima de la vigencia de los derechos humanos.

²⁸⁵ Leyes 599 y 600 del 2000.

²⁸⁶ La ley 890 de 2004 dispone un aumento general de las penas previstas para los tipos penales contenidos en la ley 599 de 2000. Por su parte, la ley 1121 de 2006 amplía el marco de aplicación de la ley penal para la persona que cometa en el extranjero algunos delitos señalados taxativamente; y la ley 1142 de 2007 modifica el Código Penal para establecer restricciones absolutas al acceso a los beneficios administrativos y judiciales, tanto para aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos dolosos o preterintencionales dentro de los cinco años anteriores y limita considerablemente la detención y la prisión domiciliarias.

²⁸⁷ La Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos, en su informe *Libertad: rehén de la seguridad democrática*, señaló que entre septiembre de 2002 y diciembre de 2003, un total de 6.038 personas fueron detenidas, de las cuales 4.846 corresponden a detenciones masivas (en donde fueron privadas de la libertad 20 o más personas en una misma acción), siendo detenciones arbitrarias 3.939 y restablecida la libertad a 3.750 de ellas. Ver capítulo V del presente informe.

²⁸⁸ La ley 906 del 2004 concede amplias facultades a la Fiscalía General de la Nación para que en etapas pre-procesales y transgrediendo el debido proceso invada espacios privados del sospechoso por medio de interceptaciones y prolongue de manera indefinida las pesquisas retomando así la investigación a espaldas de los procesados.

El Estado colombiano conoce esta realidad sobre la política criminal, tanto así que en el documento presentado a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) n.º 3277, de 15 de marzo de 2004, denominado “Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios”, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario proyectaron un aumento vertiginoso de la población carcelaria, teniendo en cuenta que “la continuidad de la política de Seguridad Democrática y del actual marco de acción en materia criminal, penitenciaria y carcelaria implican un escenario en el cual la necesidad de un mayor número de cupos penitenciarios y carcelarios será creciente”²⁸⁹. Por lo que consideraban imperativo que “como parte de la respuesta integral del Estado colombiano a la brecha de capacidad expuesta, la Nación realice intervenciones consistentes en la generación de nuevos establecimiento de reclusión del orden nacional y la ampliación de algunos de los existentes, a través de las cuales se incremente la cantidad de cupos disponibles”²⁹⁰.

Sobre este tema la Corte Constitucional ha insistido en que es “consciente de que el problema de las prisiones no se soluciona únicamente con dinero y construcciones. Todo parece indicar que en el país sigue primando una concepción carcelaria del derecho penal. Mientras esta concepción continúe imperando nunca habrá suficiente espacio en las prisiones”²⁹¹.

En el año 1998, cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en las cárceles colombianas el hacinamiento general estaba en 34,1%, mientras que en abril de 2010 esta cifra alcanzaba el 40%²⁹². De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación “en el plano internacional se considera que cualquier sistema de reclusión o prisión que funcione bajo condiciones de hacinamiento superiores al 20% (es decir 120 reclusos por 100 plazas disponibles) se encuentra en estado de sobrepoblación crítica”²⁹³. Esta situación se registra en muchos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país, tal y como se constata en las cifras del Inpec presentadas a continuación:

Tabla 5. Centros carcelarios y penitenciarios en los que el porcentaje de hacinamiento supera el 80%²⁹⁴

Establecimiento	Capacidad	N.º de internos	% Hacinamiento
Cali - Villahermosa	1.611	4.389	172,4%
Santa Marta	312	784	151,3%
Barrancabermeja	200	501	150,5%
Medellín - Bellavista	2.424	6.044	149,3%
Bogotá – La Picota	1.587	3.687	132,3%
Valledupar - ERE	256	542	111,7%

²⁸⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*, n.º 3277, 15 de marzo de 2004.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

²⁹² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Población interna en establecimientos de reclusión*, abril de 2010. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/Estadisticass>

²⁹³ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*, n.º 3277, 15 de marzo de 2004.

²⁹⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Población interna en establecimientos de reclusión*, abril de 2010. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/Estadisticass>

Riohacha	100	207	107%
Bogotá – La Modelo	2.907	6.005	106,6%
Manizales	637	1.289	102,4%
La Mesa	60	121	101,7%
Armenia	284	548	93%
Bucaramanga	1.234	2.315	87,6%
Barranquilla – La Modelo	454	823	81,3%
Aguachica	70	126	80%

2. Corrupción en el sistema carcelario

Es importante resaltar que la corrupción se ha convertido en uno de los elementos que más pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos de las personas detenidas pues ha permitido el ingreso de armas lo que incrementa los índices de violencia intracarcelaria. Por otra parte, la corrupción ha condicionado el acceso de los internos a sus derechos a la posibilidad económica de pagar por ellos y, en la mayoría de los casos, niega que los dineros públicos destinados al sistema carcelario produzcan mejoras concretas en el disfrute de los derechos de la población carcelaria.

El seguimiento a la situación de corrupción del sistema carcelario es difícil de realizar por parte de la sociedad civil debido a sus distintas manifestaciones, como son: las relacionadas con las irregulares en el manejo del presupuesto y de aspectos contables; anomalías por parte de los funcionarios de medio y bajo perfil como en el caso de los guardias; y la participación de los internos en la cadena de corrupción debido al desgobierno.

La obtención de la información necesaria para hacer seguimiento a cada de una de estas expresiones resulta difícil debido a que el Inpec no suministra información suficiente al respecto sumado al débil sistema disciplinario y de control que imposibilita la acción judicial y al temor de la población reclusa de denunciar este tipo de acciones que dentro de las cárceles puede traducirse en una sentencia de muerte. Aún así se pueden observar algunas manifestaciones de la corrupción.

El Contralor General de la República, en el segundo informe sobre la evaluación de la gestión pública correspondiente a la vigencia fiscal 2007, indicó que varias entidades del Estado *“deben ser motivo de observación especial”* debido a que sus cuentas no han sido fenecidas en los últimos tres años por deficiencias contables o de gestión, una de ellas es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario²⁹⁵. En el informe sobre la evaluación de la gestión pública, correspondiente a la vigencia 2008, la Contraloría General de la República indicó que *“en la franja roja o franja crítica se encuentran ocho de las cuales tres son de relación directa con el Gobierno Nacional, con las calificaciones más insatisfactorias”*²⁹⁶. En este último grupo se encuentra el Inpec.

²⁹⁵ “Senado, Inpec y Supersalud en estado financiero crítico: Contraloría”, diario *El Espectador*, 21 de noviembre de 2008, www.eltiempo.com

²⁹⁶ Contraloría General de la Nación, *Evaluación de la gestión pública. Resultados del proceso editor vigencia 2008*, Bogotá, diciembre de 2009, pág. 9. Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?uuid=c2df10bc-b6ca-444d-838b-30757f3e24b4&groupId=10136

En relación con la corrupción que compromete a la guardia penitenciaria, de acuerdo con el testimonio de los internos, en muchas oportunidades, los guardias cobran por la prestación de servicios básicos que deberían estar garantizados como por ejemplo la adjudicación de celdas y elementos necesarios para su alojamiento; por la prestación de seguridad, es decir, por garantizar que las personas no sean agredidas por otros internos; por los cupos en espacios de estudio y redención de penas, lo que se genera por la falta de cubrimiento total que garantice a la población reclusa este derecho; otorgar privilegios a determinado sector de la población carcelaria a través de tráfico de influencias. El tráfico de influencias dentro de los penales también se da en niveles más imperceptibles, como en los pagos ilegales que tienen que realizar familiares de detenidos a la guardia para que se les permita ingresar elementos de primera necesidad prohibidos por los reglamentos internos. Al mismo medio se acude para tener acceso a elementos como armas, alucinógenos y otros. Otra queja que se recibe es la pérdida o mal manejo de los dineros que los familiares consignan a los detenidos y que en algunos casos son retenidos injustificadamente por el Inpec.

Por último, los internos que ejercen control al interior de los patios también son responsables del cobro de algunos servicios entre ellos las celdas y espacios para el alojamiento, que en cárceles con niveles altos de hacinamiento puede estar ubicados en pasillos y espacios comunes, el cobro por brindar seguridad, y también participan junto con la guardia en la distribución de elementos prohibidos.

3. Violencia y muertes en cárceles

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses las lesiones personales pasaron de 663 en 2007 a 1.098 en 2009, registrándose un aumento del 65,61%. Esta situación es más crítica aún en relación con la violencia contra mujeres que se triplicó al pasar de 48 casos reportados en 2007 a 147 casos en el año 2009.

Tabla 6. Lesiones Personales en sitios de Reclusión²⁹⁷

Año	Mujeres	Hombres	Total
2007	48	615	663
2008	88	842	930
2009	147	951	1.098

Las muertes violentas en centros de reclusión igualmente aumentaron pasando de un total de 25 en 2007 a 38 en 2009, con un aumento del 52%. De acuerdo con el reporte del INML mientras que en 2007 se registraron seis homicidios en 2009 se registraron 16 homicidios, con un incremento del 166,67% en tan solo dos años. Durante los últimos tres años, se ha registrado una muerte violenta de mujeres en centros de reclusión por año.

Tabla 7. Muertes violentas reportadas en establecimientos carcelarios²⁹⁸

Tipo de	2007	2008	2009

²⁹⁷ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Oficio No. SSF.042.2010, 4 de febrero de 2010.

²⁹⁸ *Ibid.*

Muerte	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Homicidio	5	1*	12	1	15	1
Suicidio	15	1	14	2	16	1
Accidental	0	0	2	0	2	0
Violenta Indeterminada	3	0	3	0	3	0
Total	23	2	31	3	36	2

*Corresponde a una mujer no reclusa que se encontraba de visita en el centro de reclusión

De los homicidios relacionados, cinco se cometieron con arma de fuego en los años 2007, 2008 y 2009. Los asesinatos entre reclusos históricamente se han presentado por el control de patios o por la disputa por los servicios básicos que no son garantizados por las autoridades penitenciarias y carcelarias que han producido agresiones entre internos que han terminado con la vida de los mismos.

Otro motivo de preocupación tiene que ver con los asesinatos de testigos claves para esclarecer delitos de lesa humanidad y con las muertes derivadas de la práctica de tortura que producen un alto número de muertes. Sumado a que según el testimonio de los detenidos y familiares varios de los suicidios, que de acuerdo con las cifras del INML corresponde con la principal causa de muerte al interior de las cárceles, obedecen a la imposición de prácticas constitutivas de tortura como el aislamiento prolongado en las unidades de tratamiento especial, y las presiones del cuerpo de custodia y vigilancia.

En septiembre de 2009, la Defensoría del Pueblo, señaló que 17 internos se quitaron la vida durante 2008 por lo que insistía en incrementar “*esfuerzos para evitar que internos depresivos o en aislamiento caigan en el suicidio*”²⁹⁹. En éste mismo artículo se señaló que en coordinación con la Universidad Nacional de Colombia el Inpec intenta identificar la población en riesgo de suicidio, de acuerdo con esta institución “*el 0,3 por ciento del total de la población en las 139 cárceles del país, es decir, 240 entre 80 mil, ha tenido intentos de suicidio o autoagresiones*”³⁰⁰.

4. Situación de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes en las cárceles colombianas

El castigo y el sometimiento son los principales fines que cumple la práctica de la tortura en las cárceles colombianas y esta se registra en varios contextos. Se ha observado que ante el reclamo de los internos, que por lo general está relacionado con quejas por el servicio de salud, las deficientes condiciones sanitarias, el sometimiento a requisas degradantes, y el hacinamiento, se infligen torturas que buscan castigarlos por sus reclamos.

Otro contexto en el que se registran hechos de tortura ocurre cuando los internos han elevado quejas por torturas o malos tratos ante organismos de derechos humanos o entes de control. En estos casos las torturas buscan castigarlos por haber interpuesto la denuncia obligándolos a su vez a desistir de ellas. Así mismo, otra circunstancia en la que se

²⁹⁹ “En 15 días van dos suicidios en las cárceles; nueve en lo que va corrido de este año”, diario *El Tiempo*, 3 de septiembre de 2009, en www.eltiempo.com

³⁰⁰ *Ibid.*

producen torturas se registra cuando los detenidos han infligido el régimen disciplinario interno, y además de la imposición de las sanciones legalmente contempladas, las autoridades penitenciarias les infligen torturas con fines de castigo.

Las modalidades de tortura física y malos tratos empleadas en los centros penitenciarios son en su mayoría palizas y asfixia, aunque también se han reportado varios casos de uso de gases lacrimógenos contra los internos, estiramientos y obligación a desnudarse, en muchas oportunidades estas diferentes modalidades son infligidas en una misma persona. Los responsables de estos actos de tortura son en su mayoría los guardias, aunque también se han registrados casos en que los organismos que efectúan la captura son quienes propician estas violaciones a la integridad personal.

De igual forma, es recurrente el uso de tortura psicológica en contra de la población carcelaria y sus modalidades son el aislamiento, las amenazas, presiones sobre familiares y ejecuciones simuladas. Igualmente dentro de las cárceles colombianas es habitual que las internas y los internos sean amenazados por la guardia con ser llevados a la unidades de tratamiento especial, con ser trasladados a otras cárceles que se encuentran lejos de su núcleo familiar, o con ser remitidos a cárceles de máxima seguridad como la ubicada en el municipio de Valledupar (Cesar), reconocida por ser una de las más temidas debido a sus malas condiciones de vida y por el empleo generalizado de torturas y malos tratos.

Aparte de infligir agresiones hacia el individuo, el personal del Inpec también castiga de forma colectiva a los reclusos, quienes han manifestado haber recibido castigos grupales como la restricción a llamadas telefónicas y otros servicios públicos como el de agua y la luz eléctrica, prohibición de acceso a las celdas, requisas extensivas, negación al suministro de comida, imposición de horas de ejercicio físico, maltratos a la visita, y el aislamiento. También se han presentado actos de violencia más directa contra un colectivo, entre los se encuentra la llamada “calle de honor”, que consiste en golpear al recluso con patadas, gases y garrotes, esposarlo para ser atendido en el puesto de salud y ser obligado a estar en el patio bajo la lluvia.

A propósito del aislamiento prolongado es necesario aclarar que, aunque este está permitido en las cárceles colombianas de manera transitoria, es inaceptable que esta condición se prolongue ya que el daño psicológico que estas ocasionan es grave por lo que dichas sanciones solo pueden ser aplicadas dentro de límites temporales rigurosos y bajo supervisión médica. Cuando no se cumplen las estipulaciones legales previstas para estos casos, el aislamiento puede constituir una tortura en la medida en que esta se entiende como *“la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”*³⁰¹.

La Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP) ha registrado varios casos en los que internos han permanecido durante varios años en calabozos o unidades de tratamiento especial. Esta situación persiste a pesar de la implementación por parte de la

³⁰¹ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2.

Dirección General del Inpec del Manual para las unidades de seguridad y tratamiento especial.

Preocupa además que no exista un registro fidedigno de los hechos de tortura y malos tratos ocurridos en los centros carcelarios, pues muchos no llegan a ser denunciados por los internos, o se investigan bajo otras conductas penales como abuso de autoridad y lesiones personales. Sobre este tema se ha pronunciado el Comité Contra la Tortura manifestado su preocupación porque “*estas prácticas resultan en un grave subregistro de los casos de tortura y conllevan impunidad por dichos crímenes*”³⁰².

5. Deficiencias en la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad

En agosto de 2008, en respuesta a un derecho de petición, la Dirección General del Inpec informó que contaba con recursos humanos y técnicos limitados para la atención en salud de las personas privadas de la libertad. Así, informó que a nivel nacional disponía de 449 médicos generales, de los cuales sólo 18 prestaban servicio en jornada nocturna en nueve establecimientos. Igualmente señaló que varios establecimientos de reclusión no contaban con servicio de salud y que su prestación estaba a cargo de la red de servicios local.

En lo que respecta a profesionales especializados, que presten el servicio intramural, solamente se contaba con 10 especialistas en ginecología, psiquiatría, y bacteriología. Además de 240 auxiliares de enfermería, de los cuales 34 prestaban servicio nocturno en 16 establecimientos, 38 enfermeras profesionales que apoyan los programas de promoción y prevención en los establecimientos con mayor número personas privadas de la libertad, y 11 auxiliares de enfermería en la unidad de salud mental, de los cuales seis prestan servicio en la jornada nocturna. En lo que se refiere a la atención en la salud mental de la población carcelaria, se disponía de diez psiquiatras, seis sicólogos, siete trabajadores sociales, y cinco terapeutas.

Al analizar estas cifras resulta evidente que el sistema de salud a cargo del Inpec era insuficiente, ya que el personal médico y los recursos disponibles resultaban escasos para la atención de la población carcelaria. Deficiencia que no se superaba con la suscripción de convenios con las redes de servicios locales, cuando son bien conocidas las dificultades que afrontan éstas, que se traducen en la vulneración del derecho a la salud de los ciudadanos en general.

En la mayoría de los centros de reclusión, para que las internas y los internos fueran atendidos por un médico las citas se programaban cada quince días esperando a que le correspondiera el turno al patio, torre o pabellón donde se encontraba recluida la interna o el interno y, en el caso de la atención de urgencias, el Dragoneante pabellonero o el auxiliar de sanidad eran quienes decidían si se ameritaba o no dicha atención. Existían además personas que llevaban más de seis meses esperando atención médica especializada o

³⁰² Comité Contra la Tortura, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Colombia*, 43° período de sesiones, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 10.

tratamientos ordenados por jueces de tutela tolerando graves sufrimientos a causa de sus enfermedades.

Hasta el 1° de marzo de 2009, la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad estuvo a cargo del Inpec, fecha en la cual entró en vigencia el decreto 1141 de 2009 a través del cual la población reclusa fue afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud por lo que la atención médica pasó a ser brindada por la Empresa Promotora de Salud Caprecom. Sin embargo, después de un año de haberse realizado la afiliación, la situación de salud de las personas privadas de libertad sigue siendo crítica y presenta las mismas deficiencias que se pretendían superar con la afiliación de la población reclusa al régimen subsidiado, e incluso ha empeorado en algunos casos.

En algunas cárceles del país se redujo el número de médicos que prestan la atención a los reclusos³⁰³ y la empresa Caprecom se ha negado a prestar el servicio médico a los internos indocumentados, situación en la que está un gran número de detenidos.

Desde que entró en vigencia la prestación del servicio de salud por parte de Caprecom la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos ha registrado tres huelgas de hambre de los internos con el objeto de presionar la atención en salud. Una de ellas fue iniciada por 400 detenidos del establecimiento penitenciario La Picota en Bogotá, quienes se quejaban del mal servicio que brinda Caprecom³⁰⁴.

Sobre la atención en salud brindada por Caprecom, es ilustrativo un memorando interno donde el comandante de vigilancia y los comandantes de compañía de la cárcel “La Modelo” de Barranquilla (Atlántico) se dirigen a la dirección del penal expresando preocupación por el mal servicio médico prestado por Caprecom, la negativa de esta entidad de atender en algunos casos a los detenidos, la falta de personal médico después de las 6:00 p.m., la falta de insumos básicos como tensiómetro y material para suturar al igual que la falta de medicamentos. Por lo que se han visto en la necesidad de recurrir a internos que son médicos para que atiendan a otros internos y de remitir sin orden médica a los internos por falta de personal de Caprecom³⁰⁵.

Desde junio de 2009, la FCSPP ha recibido 143 quejas de internas e internos relacionadas con el deficiente servicio de salud. Del total de quejas recibidas, cinco están relacionadas con la falta de atención en urgencias, ocho por falta de suministro de medicamentos, 13 por falta de práctica de exámenes, 26 por la falta de realización de cirugías, y 87 por ausencia de atención médica especializada. Mientras tres internos denunciaron que como producto de un mal tratamiento o por negligencia médica contrajeron otras enfermedades. Además un recluso internado en una unidad de tratamiento especial que sufre de una enfermedad psiquiátrica y que en distintas ocasiones ha atentado contra su vida, se quejó por la falta de suministro de medicamentos.

³⁰³ Este es el caso de la cárcel de máxima seguridad de Valledupar (Cesar), donde había cuatro médicos de planta que venían prestando el servicio en el centro de reclusión. Sin embargo, al asumir la atención Caprecom se negó a incluirlos en la planta de personal y redujo el personal a un solo médico con cubrimiento de 24 horas.

³⁰⁴ “En huelga de hambre, presos de cárcel La Picota”, diario *El Tiempo*, 1° de febrero de 2010, en www.eltiempo.com

³⁰⁵ Memorando suscrito por funcionarios de la guardia penitenciaria del centro penitenciario de “La Modelo”, ubicado en la ciudad de Barranquilla (Atlántico), al Director General de dicho establecimiento. No. CG-ECJP-BA, Barranquilla, 13 de marzo de 2010.

Finalmente, el 8 de abril de 2010, el Director General de Caprecom, informó al Inpec sobre la inviabilidad financiera del contrato de aseguramiento en salud de la población reclusa suscrito entre estas entidades, y de la posibilidad de no continuar con el contrato a partir del 16 de mayo de 2010. En la actualidad se desconoce cuál será el futuro de la prestación del servicio de salud a la población carcelaria.

6. Negativa del Estado a ratificar el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes, y la realidad de los Comités de Derechos Humanos

En contravía de las recomendaciones formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en las que insiste al Estado ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, el Estado ha manifestado reiteradamente su negativa a ratificar dicho instrumento.

Así lo hizo en el marco del examen periódico universal a propósito de la recomendación relacionada con la ratificación del Protocolo facultativo, a la que respondió que: *“no se acepta ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”*. Insistiendo en que *“Las directrices internas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (Resolución N° 5927/2007) brindan un mecanismo de garantía de los derechos humanos de los prisioneros mediante un proceso de debate y toma de decisiones en los comités de cada establecimiento penitenciario, en los que participan de forma directa los detenidos y las oficinas de la Fiscalía y el Defensor del Pueblo”*³⁰⁶.

Así el Estado colombiano pretende equiparar los Comités de Derechos Humanos establecidos al interior de las cárceles con la protección que brindan los mecanismos de supervisión y visitas creados por el Protocolo, tales como el mecanismo nacional de prevención y el Subcomité para la Prevención de la Tortura creados por el Protocolo, a pesar de que las diferencias son evidentes.

Los Comités de Derechos Humanos fueron reglamentados por el Acuerdo 11 de 1995, el cual hace referencia a los Comités de Internos que con diversas temáticas se pueden constituir en los centros penitenciarios. Inicialmente dichos Comités estaban bajo la dirección de la Defensoría del Pueblo, lo que garantizaba la imparcialidad de los mismos y los hacía un espacio más idóneo para la denuncia de violaciones a los derechos humanos al interior de las cárceles. En ese momento, la Defensoría del Pueblo era quien informaba a los reclusos y reclusas la fecha de elección de delegados y delegadas por patios, para que autónoma y democráticamente escogieran a su representante.

A partir de 2005, en algunas cárceles, la Defensoría del Pueblo fue remplazada en la dirección de los Comités por el director del establecimiento. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo interpuso una acción de tutela en representación de los presos. Ante

³⁰⁶ Consejo de Derechos Humanos, Examen periódico universal del Estado de Colombia, 3° período de sesiones, 10 de diciembre de 2010.

esta solicitud, la Corte Constitucional, negó la acción de tutela y avaló la medida en la sentencia T-896A de 2006, aduciendo que *“la decisión del director de la cárcel de no autorizar la conformación de comités de derechos humanos dirigidos por la Defensoría del Pueblo no restringe desproporcionadamente los derechos de asociación y reunión de los internos”*.

Tal y como lo definió la Corte Constitucional en el mencionado fallo de tutela, los Comités de Derechos Humanos son espacios creados para garantizar los derechos de participación, de asociación y de reunión de los internos. Sin embargo, dada la presencia de las autoridades carcelarias, no son organismos idóneos para prevenir la tortura o tramitar denuncias por violaciones a los derechos humanos. Por lo que, no remplazan la función de los organismo creados por el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Adicionalmente, reclusos y reclusas en diferentes cárceles y penitenciarias a nivel nacional han denunciado que el Cónsul de Derechos Humanos del establecimiento, que a su vez es un funcionario del Inpec, es quien indica a los reclusos que deben nombrar un delegado por patio. Posteriormente, la elección hecha por los detenidos del patio debe ser revisada por el Director del establecimiento quien, previa revisión de las hojas de vida de los postulados y luego de verificar que no tengan antecedentes de participación en derechos humanos, escoge al representante del patio.

Igualmente se han recibido denuncias sobre castigos impuestos a los representantes de derechos humanos cuando estos están cumpliendo sus funciones de manera eficiente. Según una encuesta realizada por la FCSPP, entre abril y junio de 2008, en cuatro centros penitenciarios y carcelarios del país, el 40% de los internos conoce casos en los que integrantes de un Comité de Derechos Humanos han sido castigados por el desarrollo de sus funciones. Estos castigos tal como se denuncia, se traducen en traslados, amenazas, aislamiento, maltrato físico y psicológico, la suspensión o negación de visitas y la negación del suministro de alimentación.

Esta situación ha vulnerado el derecho de participación que se deseaba garantizar a través de estos Comités, y los niveles de representación de los detenidos. En todo el país existen 113 Comités de Derechos Humanos para 141 centros penitenciarios. A pesar de que estos Comités deberían estar integrados por 590 personas, apenas 284 reclusos forman parte de ellos ocupando así un 48% de los cupos existentes. Además, se ha convertido en un espacio de estigmatización a los defensores y defensoras de derechos humanos en las cárceles, ya que un detenido que anteriormente ejerció la labor de defensa de derechos humanos en otra cárcel está expuesto a no ser elegido, siendo más apropiado para la dirección del establecimiento escoger a reclusos que nunca han ejercido tal actividad y que no tengan mala calificación en su conducta.

Además del giro que le dio el Inpec a los Comités de Derechos Humanos restándoles autonomía e independencia, en el año 2007 estableció el cierre de las mesas de trabajo. En ellas la guardia y la población carcelaria tenían un espacio de diálogo y trabajo para encontrar soluciones a problemas que se presentaban en la cárcel. En esta ocasión el Inpec argumentó que los presos y presas contaban con Comités de Derechos Humanos. Las mesas

de trabajo habían sido avaladas por la Corte Constitucional a través de la sentencia T-153 de 1998, y las reconocía como un espacio que ayudaba a “*resolver los problemas jurídicos a nivel macro, como la política penitenciaria, mientras que la tarea del Comité de Derechos Humanos es defender los intereses de los internos y denunciar violaciones a sus derechos*”.

7. Iniciativa de referendo que promueve la cadena perpetua

El 26 de mayo de 2010, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley 1327 de 2009 “*por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*”. Esta ley pretendía que el pueblo colombiano decidiera en un referendo la imposición de penas de prisión perpetua a quienes cometan los delitos de homicidio doloso, violación y explotación sexual, lesiones personales agravadas y secuestro contra menores de 14 años y menores de edad con discapacidad física o mental.

Aunque la Corte declaró inexecutable la norma, el fallo se fundamenta en que los promotores de la iniciativa incurrieron en vicios de forma y no se ocupa de los vicios de fondo los cuales desconocen las obligaciones derivadas del PIDCP, específicamente de los artículos 7, porque una pena de prisión perpetua equivale a un castigo cruel, inhumano y degradante que desconoce el derecho a la dignidad humana, y 10 porque una pena de prisión perpetua desconoce que el régimen penitenciario tiene por finalidad la readaptación social de los penados³⁰⁷.

Así, a pesar de que la Corte Constitucional declaró inexecutable dicha iniciativa por vicios de forma es importante exponer los argumentos por los cuales se violan los artículos del PIDCP. Más aun cuando los promotores del referendo, quienes han sido elegidos como Congresistas de la República para el período 2010-2014, han manifestado su interés en presentar nuevamente la ley de Referendo, subsanando los errores identificados por la Corte Constitucional³⁰⁸, o promover una reforma constitucional para permitir que se pueda interponer la pena de prisión perpetua en los casos reconocidos en la ley 1327 de 2009³⁰⁹.

7.1. Prisión perpetua como pena cruel, inhumana y degradante

La posibilidad de imponer penas de prisión perpetua desconoce el derecho a la dignidad humana, derecho en cabeza de todos los individuos, incluidos los condenados a penas de prisión, y que no puede ser limitado por autoridades penitenciarias o carcelarias porque los reclusos, como seres humanos, merecen el respeto, la protección y la garantía de sus derechos por parte del Estado.

Si bien es cierto que algunos derechos fundamentales de los presos como la libertad personal y la libertad de locomoción, son suspendidos, mientras que otros derechos como la

³⁰⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *El referendo sobre prisión perpetua también era inconstitucional por vicios de fondo*, Comunicado de prensa, Bogotá, 26 de mayo de 2010, en www.coljuristas.org

³⁰⁸ Gilma Jiménez, *Seguiré luchando hasta lograr la felicidad y seguridad de los niñ@s y que en Colombia se castigue hasta con prisión perpetua los delitos atroces cometidos contra ellos*, Comunicado de prensa, 26 de mayo de 2010, en www.gilmajimenez.com

³⁰⁹ “Cadena perpetua será llevada por reforma constitucional”, diario *El Espectador*, 26 de mayo de 2010, en www.elespectador.com

intimidación personal y familiar y la libertad de expresión son restringidos como consecuencia de las condiciones propias de la prisión, el derecho a la dignidad no puede ser limitado de ninguna manera por las autoridades penitenciarias y carcelarias³¹⁰, pues hacerlo, por ejemplo, mediante la imposición de penas extremadamente largas, desconoce la obligación de no imponer penas crueles, inhumanas y degradantes.

Al respecto vale la pena resaltar que la cadena perpetua “*es una especie de muerte civil que contradice los criterios básicos de legitimación externa de la calidad de la pena*”³¹¹ y “*es una pena eliminatoria, no en el sentido físico, pero sí en el sentido de que excluye para siempre una persona del consorcio humano*”³¹². En este sentido, es posible asimilar las penas de prisión perpetua a las penas de muerte, proscritas por el derecho internacional de los derechos humanos.

7.2. Permitir penas de prisión perpetua desconoce que el régimen penitenciario tiene por finalidad la readaptación social de los penados

Conforme a las obligaciones derivadas del artículo 10.3 del PIDCP los regímenes penitenciarios deben consistir en tratamientos “*cuya finalidad esencial [sea] la reforma y la readaptación social de los penados*”, en este orden de ideas, las penas deben cumplir la función de resocialización de los condenados. Sin embargo, la ley 1327 de 2009 que pretendía convocar al pueblo a decidir la posibilidad de imponer penas de prisión perpetua, no consideró la función resocializadora de la pena, como se sigue de su exposición de motivos:

*“De otro lado, por la gravedad del delito mismo, por las consecuencias irreversibles para las víctimas, la identidad y el parentesco del delincuente con la víctima, la situación de superioridad física y mental del agresor sobre la víctima, entre otros, hacen que la función resocializadora de la pena no sea un factor a tener en cuenta en el nuevo ordenamiento jurídico que se propone y por los jueces en el momento de determinar una condena”*³¹³.

Así las cosas, de permitirse la aplicación de la prisión perpetua se desvirtuaría la finalidad de la pena, cuyo principio rector es la dignidad humana, y se negaría al delincuente la posibilidad de reincorporarse a la sociedad.

Ahora bien, es cierto que el Estado colombiano, en concordancia con lo dispuesto por las normas internacionales relativas a la protección de los derechos de las niñas y los niños abusados sexualmente, debe establecer medidas que refuercen la prevención y la sanción de tales conductas, sin embargo, dichas medidas deben estar ajustadas al principio de dignidad humana, no pueden constituir penas crueles, humillantes ni degradantes y no pueden ser irreversibles ni imprescriptibles.

³¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T- 274 de 2008, MP: Jaime Araújo Rentería.

³¹¹ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta, Madrid, 2000, pág. 396.

³¹² *Ibid.*

³¹³ Senado de la República, *Exposición de motivos proyecto de ley No. 260/09 Cámara “Por medio del cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*, en www.gilmajimenez.com

Los esfuerzos del Estado frente a los delitos que se cometen contra las niñas y los niños deberían orientarse más bien a superar la impunidad existente y a garantizar el acceso a la justicia para las víctimas.

Capítulo VII. Vulneración múltiple a los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado (art. 12)

El desplazamiento forzado constituye una de las violaciones más graves a los derechos humanos, puesto que afecta a millones de personas en gran parte del territorio nacional. Entre los derechos vulnerados a las víctimas del desplazamiento se encuentra el derecho a circular libremente y decidir voluntariamente su lugar de residencia, bien sea en sus lugares de origen o mediante su retorno o reasentamiento en otro lugar. El análisis del cumplimiento de las obligaciones estatales señaladas en el artículo 12 del PIDCP se enfocará sobre la respuesta estatal relativa a la prevención del desplazamiento, la protección de las víctimas durante el desplazamiento y el despojo de sus tierras y viviendas.

1. Panorama del desplazamiento forzado en Colombia

Con cerca de 4,9 millones de personas desplazadas hasta finales de 2009, Colombia puede haber igualado a Sudán, país que en los últimos años ha tenido la mayor crisis de desplazamiento forzado en el mundo³¹⁴. La magnitud del desplazamiento es subestimada por el sistema de registro de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Rupd³¹⁵, lo que impide disponer de información básica para el diseño de la política pública. Debido a que la inscripción en el Rupd es un requisito previo para el acceso a los programas de atención, esta se ha convertido en un obstáculo para acceder a la atención, especialmente para aquellas personas que ha sido desplazadas como consecuencia de las acciones de los grupos paramilitares y la Fuerza Pública y por las fumigaciones aéreas de la política antinarcóticos.

Adicionalmente, se calcula que aproximadamente 350 mil personas han huido del país en busca de protección hacia países vecinos como Venezuela, Panamá, Costa Rica y Ecuador³¹⁶.

En los últimos años, los registros de desplazamiento se han mantenido en niveles preocupantes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) estima que en el período comprendido entre 2003 y 2006 se desplazaron internamente un promedio de 200 mil personas por año³¹⁷. Por su parte, fuentes no gubernamentales estiman

³¹⁴ Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, May 2010, page 13.

³¹⁵ El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, tenía inscritas 3.300.000 personas a 31 de diciembre de 2009, en www.accionsocial.gov.co

³¹⁶ El Acnur calcula que 135.000 colombianos viven en Ecuador. La información sobre refugio de colombianos en los países vecinos se encuentra disponible en: www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/la-situacion-en-los-paises-vecinos/. Por su parte, el Gobierno de Ecuador aplicó un plan de Registro Ampliado, en 2008, logrando identificar a 28.000 nuevos refugiados colombianos, con lo que en total suman 53.000. Al respecto ver: “Crece número de refugiados en el Ecuador”, diario *El Telégrafo*, 15 de octubre de 2009, en www.eltelegrafo.com.ec; y “Ecuador registró 28.000 nuevos refugiados colombianos”, diario *El Espectador*, 9 de abril de 2010, en www.elespectador.com

³¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 37.

que en 2007 fueron desplazadas 320 mil personas³¹⁸ y que en 2008 fueron más de 380 mil personas³¹⁹, mientras que en 2009 fueron desplazadas más de 280 mil³²⁰. Dicho organismo considera que “[m]ás allá de la diferencia en las cifras entre el Gobierno y los organismos que le hacen seguimiento al desplazamiento forzado en Colombia, el segundo lugar ocupado por el país en el escalafón de las naciones con mayor número de desplazados, de acuerdo con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, despertó preocupación porque ni países en guerra como Irak alcanzan los niveles colombianos”³²¹.

El desplazamiento forzado es consecuencia de las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho humanitario cometidas por los grupos paramilitares, la Fuerza Pública y los grupos guerrilleros. La Fuerza Pública es responsable del desplazamiento, puesto que sus tropas desarrollan operaciones militares en lugares habitados por las comunidades, lo que genera temor en la población civil ante la inminencia u ocurrencia de combates. Las acciones de la Fuerza Pública que generan desplazamiento son las restricciones a la movilidad de la población civil y el tránsito de sus víveres y combustibles en las vías terrestres y fluviales; y los programas de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito, que involucran fumigaciones aéreas y ataques militares aéreos y terrestres y que con frecuencia son atacadas por los grupos guerrilleros. Las partes del conflicto armado son responsables de hechos causantes de desplazamiento forzado, tales como el reclutamiento forzado y la utilización de niños y niñas en las hostilidades, el uso de minas antipersona, la toma de rehenes, así como distintas formas de involucramiento de la población civil en las hostilidades.

Colombia ha adoptado un amplio marco normativo para la prevención del desplazamiento forzado y la atención de la población desplazada, cuya principal norma es la ley 387 de 1997³²². Años más tarde, fue aprobada la ley 1190 de 2008³²³ que ordena la adopción de medidas coincidentes con las dispuestas en la ley 387 y en la sentencia T-025 de 2004. Adicionalmente, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas³²⁴ reconocen los derechos de las personas desplazadas y señalan las obligaciones de los Estados en cuanto a la protección contra el desplazamiento, la protección durante el desplazamiento, la asistencia humanitaria, el retorno y el reasentamiento. Dichos Principios integran el bloque de constitucionalidad³²⁵ y por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades.

³¹⁸ Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2007*, page. 44.

³¹⁹ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *Codhes Informa*, Boletín Informativo n.º 75, Bogotá, 22 de abril de 2009.

³²⁰ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *Codhes Informa*, Boletín Informativo n.º 76, Bogotá, 27 de enero de 2010.

³²¹ “Colombia, segundo en desplazados”, diario *El Tiempo*, 17 de junio de 2008, págs. 1-6.

³²² Ley 387 de 1997, *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*.

³²³ Ley 1190 de 2008, *Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones*.

³²⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, 54º periodo de sesiones, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998,

³²⁵ En la sentencia T-327 de 2001, la Corte Constitucional conceptuó que “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”. Dicha posición ha sido reiterada en las sentencias T-268 de 2003 y T-419 de 2003. También en la sentencia T-821 de 2007 la Corte ha señalado que “los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas (los llamados principios Deng), y entre ellos,

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha desarrollado una importante jurisprudencia con relación a los derechos de la población desplazada³²⁶.

2. El desplazamiento forzado constituye un estado de cosas inconstitucional

Ante el agravamiento del desplazamiento forzado y la ausencia de garantías para los derechos de las personas desplazadas producto de las omisiones reiteradas en el cumplimiento de las obligaciones estatales establecidas en la ley y en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Corte Constitucional declaró, mediante la sentencia T-025 de 2004:

“la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales”³²⁷.

La Corte ha desarrollado un riguroso proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes dirigidas a la superación del *estado de cosas inconstitucional*. En sus autos de seguimiento la Corte ha evaluado las medidas adoptadas en la política pública de atención al desplazamiento y ha emitido órdenes específicas para los componentes de dicha política y las características de las poblaciones afectadas de manera diferencial por el desplazamiento, como la niñez, las mujeres, las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas.

Por su parte, el Gobierno ha presentado en sus informes a la Corte numerosas medidas y actividades, con el propósito de demostrar el cumplimiento a las órdenes de la sentencia T-025 de 2004³²⁸ y sus autos. Sin embargo, muchas de dichas acciones no cumplen con las obligaciones estatales establecidas en la ley ni con los parámetros fijados por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, puesto que no se trata de medidas específicas para prevenir el desplazamiento y atender a la población desplazada, y por lo tanto no han conducido a la superación del *estado de cosas inconstitucional* declarado en la sentencia T-025 de 2004.

Transcurridos más seis años desde la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* con relación a los derechos de la población desplazada, las medidas adoptadas por el Gobierno no han garantizado los derechos de dicha población. Así lo ha constatado la Corte Constitucional, a través del auto 008 de 2009, en el que concluyó que persiste el estado de cosas inconstitucional. El alto Tribunal considera que “*a pesar de los logros alcanzados en*

los Principios 21, 28 y 2985 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, hacen parte del Bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)”.

³²⁶ Para consultar la jurisprudencia nacional relacionada con el desplazamiento forzado, ver www.acnur.org

³²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 22 de enero de 2004,

³²⁸ *Ibid.*

algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado”³²⁹.

En el auto 008 de 2009, la Corte ordenó al Gobierno introducir los ajustes necesarios para afinar la política de atención a la población desplazada en los componentes de asistencia humanitaria de emergencia, retorno y reubicación, de manera que garantice una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento.

Entre las principales omisiones y vacíos identificados en el auto 008 se encuentran las políticas de tierras, vivienda y la de garantía a los derechos de las víctimas del desplazamiento a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, razones por las cuales la Corte ordenó al Gobierno la reformulación de dichas políticas.

En octubre de 2009, el Gobierno presentó un informe sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional, en el que da cuenta de las medidas introducidas en los componentes de prevención y protección, asistencia humanitaria, tierras y territorios, vivienda, retornos, lo mismo que en la política de verdad, justicia y reparación, y los avances en términos de enfoque diferencial³³⁰. A la fecha de cierre del presente reporte, la Corte no se había pronunciado sobre el mencionado informe.

A continuación se analizan algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno relativas a la prevención del desplazamiento; la protección de las víctimas durante el desplazamiento; las acciones humanitarias; y la atención de las poblaciones afrocolombianas e indígenas y las mujeres en situación de desplazamiento.

3. La prevención y atención del desplazamiento han sido suplantadas por la política de militarización

La adopción de medidas de prevención y atención del desplazamiento ha sido suplantada por acciones de militarización e involucramiento de la población civil en las hostilidades, que forman parte de la política de “seguridad democrática”. A continuación se expone el impacto de dichas medidas sobre el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), la asistencia humanitaria y la protección de la vida de las personas desplazadas.

3.1. El debilitamiento del papel preventivo del Sistema de Alertas Tempranas

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo es uno de los principales mecanismos de prevención, guiado por principios como:

“El deber de protección de la población civil, sin generar riesgos adicionales ni agravar los preexistentes [y] la promoción de la intervención humanitaria, sin

³²⁹ Corte Constitucional, Auto 009 de 2009, *Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 26 de enero de 2009.

³³⁰ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los Avances en la Superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004*, Bogotá, 30 de octubre de 2009.

propiciar o constituir ventaja alguna para los actores que participan en la confrontación armada”³³¹.

Sin embargo, la naturaleza preventiva y el enfoque de derechos humanos del SAT se han distorsionado debido a la pérdida de su independencia, originada en la conformación en 2003 por parte del Gobierno de una instancia adicional denominada Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado preocupación por el debilitamiento del SAT y la ausencia de una política de prevención del desplazamiento:

“Persisten deficiencias en la evaluación del riesgo e ineficiencia en las respuestas por parte del CIAT, y continúan sin establecerse sanciones concretas para los casos de no acatamiento de las alertas tempranas. Por su parte, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo sigue dependiendo casi en su totalidad de la cooperación internacional. También se observa una ausencia de enfoque preventivo dentro de la política de atención a la población desplazada en el marco de las operaciones adelantadas por la fuerza pública”³³².

En 2007 el Gobierno reglamentó el CIAT. Esta instancia adicional, conformada por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional y la Vicepresidencia de la República³³³, concentra las decisiones sobre la emisión de las alertas tempranas y las respectivas respuestas preventivas. Además, dicha reglamentación formalizó las restricciones a la participación de la Defensoría del Pueblo en la emisión de las alertas tempranas.

En dirección contraria a las recomendaciones de los órganos internacionales especializados en el tema del desplazamiento de “[f]ortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y emplearlo como el núcleo de los esquemas de prevención”³³⁴, la creación del CIAT restó independencia al SAT³³⁵ y reforzó la suplantación de las medidas de prevención de las causas del desplazamiento por “respuestas fundamentalmente policivas y militares”³³⁶ que hacen parte de la política de “seguridad democrática”.

La reglamentación del CIAT por parte del Gobierno puso en manos de dicho organismo la decisión de la emisión de las alertas tempranas y las recomendaciones a las autoridades civiles, militares, de policía y a otras entidades públicas³³⁷. Además, el decreto establece que el Defensor del Pueblo participa en las decisiones del CIAT en “calidad de invitado

³³¹ Defensoría del Pueblo, *Sistema de Alertas Tempranas, Naturaleza y principios*, en www.defensoria.org.co/?_s=sat&_op=3

³³² Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 4º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/48, 5 de marzo de 2007, párr. 9.

³³³ El decreto 2862 de 2007, Por el cual se conforma y reglamenta el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, en su Artículo 1º creó “el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, como un grupo de trabajo interinstitucional encargado de coordinar una respuesta ordenada y oportuna frente a los Informes de Riesgo (Focalizados y de Alcance Intermedio) y las Notas de Seguimiento provenientes del Sistema de Alertas Tempranas, SAT de la Defensoría del Pueblo”.

³³⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 43.

³³⁵ El decreto 2862 de 2007, en el párrafo 1º de su artículo 3 establece que “[e]l proceso de toma de decisiones del CIAT, sus actas y las recomendaciones relacionadas con la defensa y seguridad nacional, tienen carácter reservado”.

³³⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 217.

³³⁷ Decreto 2862 de 2007, art. 3.

*permanente*³³⁸. De este modo, el Gobierno despojó a la Defensoría del Pueblo de sus principales competencias en materia de alertas tempranas, actuando de manera opuesta a la recomendación de “[i]ncluir a la Defensoría, como principal autor de los informes sobre evaluación de los riesgos, en las deliberaciones del CIAT sobre las recomendaciones relativas a la alerta temprana, de conformidad con su mandato constitucional”³³⁹.

El enfoque militarista impuesto por el Gobierno al SAT se contraponen a los “Principios humanitarios, de protección, de imparcialidad, de celeridad y de respeto por las competencias”³⁴⁰ con los que originalmente fue creado el SAT.

La preeminencia del CIAT ha afectado notablemente la efectividad preventiva del SAT, tal como lo muestran los siguientes resultados. Entre 2004 y 2006, la Defensoría del Pueblo emitió 121 informes de riesgo para municipios con situación crítica de desplazamiento, sobre los cuales el CIAT solamente emitió 61 alertas tempranas³⁴¹. Entre julio de 2006 y diciembre de 2007, solamente 13 de los 33 informes de riesgo emitidos por la Defensoría fueron calificados por el CIAT como Alertas Tempranas³⁴². Asimismo, entre 2007 y 2008, de 144 situaciones de riesgo advertidas a través de 59 Informes de Riesgo y 85 Notas de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo, “el CIAT declaró 64 Alertas Tempranas, es decir el 44% del total”³⁴³.

Asimismo, entre el 1° de enero y el 30 de junio de 2008, el SAT remitió al CIAT diez informes de riesgo de carácter coyuntural³⁴⁴, de los cuales solamente tres se tradujeron en Alertas Tempranas.

En muchos casos, la desatención por parte del CIAT a las advertencias del SAT se ha traducido en la consumación de los hechos advertidos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, durante “el primer semestre de acuerdo a las notas de seguimiento emitidas para los municipios advertidos en el 2008 se consumaron desplazamientos en el departamento de Caquetá (informe de riesgo 004.08 para el Doncello, Paujil, Puerto Rico y San Vicente del Caguán) y en Norte de Santander (Informe de riesgo 006.08 para los municipios de Tibú y El Tarra)”³⁴⁵.

Otros casos ocurridos por desatención a las advertencias de la Defensoría del Pueblo son:

³³⁸ Decreto 2862 de 2007, art. 5, parágrafo 2.

³³⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin. Adición Misión a Colombia*, 4° período de sesiones, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007, párr. 75.

³⁴⁰ Defensoría del Pueblo, “Sistema de Alertas Tempranas, Naturaleza y principios”, en www.defensoria.org.co/?_s=sat&_op=3

³⁴¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 20.

³⁴² Comisión Colombiana de Juristas, *IV Informe de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, Bogotá, febrero de 2008, págs. 48 y 49.

³⁴³ Comisión Colombiana de Juristas, *V Informe de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, Bogotá, marzo de 2009, págs. 16 y 17.

³⁴⁴ Los “*Informes de Riesgo Coyuntural*” tienen carácter focalizado y alcance intermedio. Son emitidos por el SAT una vez han sido verificadas y valoradas las amenazas y las dinámicas que caracterizan el conflicto armado en una región determinada. Contienen recomendaciones generales a las autoridades e instituciones competentes para que, en forma ágil y eficaz, adopten acciones de prevención y mitiguen el riesgo de posible ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Su destinatario es el CIAT.

³⁴⁵ *Ibid.*

- a) El desplazamiento de 250 campesinas y campesinos al casco urbano de Ituango (Antioquia), ocurrido en marzo de 2008, pese a que con anterioridad el SAT había enviado “*un Informe de Riesgo (027-06), una nota de seguimiento (13 de julio de 2007) y una ficha de seguimiento (febrero de 2008), además de una misión interinstitucional programada para el 26, 27 y 29 de marzo de 2008 para evaluar los avances de las recomendaciones consignadas en los informes*”³⁴⁶.
- b) La masacre de siete personas cometida el 20 de julio de 2008 por un grupo paramilitar en las veredas San Daniel y Lomaseca, del municipio de Puerto Libertador (Córdoba) y el desplazamiento de 550 familias campesinas. El SAT había advertido la situación de vulnerabilidad de la población de esta zona por medio de “*3 informes de riesgo en los municipios como Montelíbano, Valencia, Tierralta y Puerto Libertador*”³⁴⁷.
- c) El asesinato de ocho indígenas Awá en el resguardo Tortugaña-Telembí (Nariño) y el desplazamiento de 400 miembros de la comunidad. Los hechos ocurrieron en enero de 2009 a pesar de la emisión del Informe de Riesgo n.º 53 de 5 de junio de 2008 en el que la Defensoría del Pueblo había advertido sobre el riesgo que corría el pueblo Awá³⁴⁸.

A las numerosas manifestaciones de preocupación de los órganos de las Naciones Unidas³⁴⁹ por el debilitamiento de la función preventiva del SAT, se suman los llamados de atención hechos por el Acnur por la falta de garantías para los miembros del equipo del SAT que tienen a su cargo el monitoreo y análisis de riesgos³⁵⁰, y por la Relatora Especial sobre los defensores de derechos humanos, quien constató la falta de colaboración de las autoridades locales con el equipo del SAT y la existencia de casos de hostilidad hacia ellos por parte de las autoridades locales³⁵¹.

3.2. La Fuerza Pública instrumentaliza la acción humanitaria

La acción humanitaria dirigida a la población desplazada ha sido instrumentalizada por la Fuerza Pública a través de las acciones cívico-militares de la política gubernamental de “seguridad democrática”.

³⁴⁶ Defensoría del Pueblo, *Defensoría denuncia desplazamientos masivos en Cauca, Meta y Antioquia*, Comunicado de Prensa, 19 de marzo de 2008, disponible en www.defensoria.org.co/red/?_item=0303&_secc=03&ts=2&n=1300

³⁴⁷ “Masacre en Puerto Libertador estaba advertida por la Defensoría del Pueblo”, diario *El Tiempo*, 23 de julio de 2008, en www.eltiempo.com

³⁴⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*, 15º período de sesiones, A/HRC/15/34/, 8 de enero de 2010, párr. 10.

³⁴⁹ Ver los informes del Acnur, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/4/48, párr. 9), el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas (A/HRC/4/38/Add.3, párr. 42 y 43), el Relator Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas (A/HRC/15/34/, párr. 9 y 10), el Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial (CERD/C/COL/CO/14, párr. 15) y la Relatora Especial para los defensores de los derechos humanos (A/HRC/13/22/Add.3, párr. 116 a 119), entre otros.

³⁵⁰ Alta Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Colombia: ACNUR advierte gravedad de amenazas contra Defensoría del Pueblo, otros funcionarios del Estado y líderes sociales*, 15 de mayo de 2009, en www.acnur.org

³⁵¹ United Nations, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekagya. Addendum Mission to Colombia (7–18 September 2009)*, A/HRC/13/22/Add.3, 1 March 2010, par. 116 - 119.

Para tal fin, el Presidente de la República, por medio de la directiva presidencial 01 de 2009 creó un mecanismo que permite *“fortalecer la alineación de los esfuerzos militar, policial y antinarcóticos y los esfuerzos en el área social, de justicia, desarrollo económico e institucional del Estado en zonas estratégicas del territorio nacional, llamado Salto Estratégico”*³⁵². El mecanismo consiste en la implementación de Planes de Acción Regionales para *“la articulación de los esfuerzos militares y civiles”*. Dichos planes incluyen la prestación de servicios sociales y asistencia humanitaria de emergencia, al igual que el ordenamiento de la propiedad, como parte de los *“esfuerzos civiles”* que están supeditados a las operaciones de control militar del territorio, puesto que el *“Salto Estratégico”* se desarrolla bajo mando militar, puesto que está a cargo del Centro de Coordinación de la Acción Integral (CCAI)³⁵³.

La Directiva Presidencial 01 desconoce que el Estado tiene la obligación de brindar asistencia humanitaria a las víctimas del desplazamiento de *“conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna”*. Asimismo, dicha disposición contravienen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que señalan que *“no se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares”*³⁵⁴.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha advertido que, *“en el marco de un conflicto armado existe el riesgo de que la acción ‘humanitaria’ sea instrumentalizada y utilizada con fines políticos, militares, lo que distorsionaría los principios de neutralidad, independencia e imparcialidad, y tal vez haría peligrar a civiles o socavaría la labor de los trabajadores humanitarios, como los del CICR y de la Cruz Roja”*³⁵⁵. El jefe de la Delegación del CICR en Colombia subrayó que *“en Colombia y en otros países hay una tendencia a querer disfrazar una acción militar, una acción política (...) con la acción humanitaria y eso trae consecuencias para la población civil (...) Las consecuencias de tales acciones pueden ser peligrosas cuando acciones militares tienden a querer ganar el corazón y la mente de personas que de buena fe acuden a una asistencia sin darse cuenta de que eso puede traer consecuencias”*³⁵⁶.

4. Persisten las violaciones al derecho a la vida de personas en situación de desplazamiento

La ley 387 de 1997 establece la obligación del Ministerio del Interior de brindar *“protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad”*³⁵⁷. En la misma dirección de la anterior obligación legal, el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de las

³⁵² Presidencia de la República, Directiva Presidencial 01 de 2009, 20 de marzo de 2009.

³⁵³ El Comité Ejecutivo del Centro de Coordinación de la Acción Integral –CCAI– está dirigido por el Ministro de Defensa, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional y el Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

³⁵⁴ Naciones Unidas, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Principio Rector n.º 24.

³⁵⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Colombia: legitimar a todas las víctimas del conflicto es hacerlas visibles*, Informe 2009, 2010, págs. 3 y 4. Disponible en www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/colombia-report-main-220410

³⁵⁶ “Mindefensa busca aclarar con Cruz Roja informe sobre derechos humanos”, diario *El Espectador*, 23 de abril de 2010, en www.elespectador.com

³⁵⁷ Ley 387 de 1997 *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*, art. 29.

personas internamente desplazadas insistió en que “[d]ebería darse una respuesta eficaz a las amenazas contra la seguridad física de los desplazados, sus dirigentes y otras personas que laboran en su favor. En particular, cuando esas amenazas se señalan a la atención de las autoridades, incumbe a éstas adoptar las medidas pertinentes”³⁵⁸. No obstante, el vacío de protección durante el desplazamiento ha resultado en violaciones a los derechos humanos de las personas desplazadas, tal como lo ha reportado el Acnur: “Entre el 2004 y el 2006 al menos 83 personas desplazadas fueron asesinadas en el país (...)”³⁵⁹.

Por su parte, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha identificado la existencia de un riesgo mayor para los líderes de la población desplazada y para quienes defienden el derecho a la tierra. La Relatora observó que “(l)os líderes y activistas que trabajan a favor de las personas desplazadas y los campesinos que defienden sus tierras han sido también sujetos a persecución”³⁶⁰.

La Corte Constitucional, en el auto 200 de 2007 ha señalado que “el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección, en el marco del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional existente en el campo del desplazamiento interno en el país y declarado en la sentencia T-025 de 2004”³⁶¹.

La ocurrencia de numerosas violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas muestra la ausencia de medidas de protección efectivas, como lo muestran los siguientes reportes.

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tuvo conocimiento durante 2008, de “el homicidio aún no aclarado de nueve personas desplazadas y sobre amenazas contra por lo menos 250, muchas de las cuales son líderes de organizaciones de desplazados”³⁶².

Asimismo, la Comisión Colombiana de Juristas ha tenido conocimiento de que por lo menos 118 personas en situación de desplazamiento fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida, entre el 1° de enero de 2007 y el 30 de septiembre de 2009³⁶³, cometidas en 20 departamentos del país y dos zonas de frontera. Del total de víctimas, el 5% (6)

³⁵⁸ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Adición Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia*, 56° período de sesiones, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000, párr. 118.

³⁵⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 229.

³⁶⁰ United Nations, Human Rights Council, Thirteenth session, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya. Addendum Mission to Colombia (7–18 September 2009)*, A/HRC/13/22/Add.3, 1 March 2010, par. 27.

³⁶¹ Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, *Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo. Adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de algunos líderes de la población desplazada y ciertas personas desplazadas en situación de riesgo*, M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 13 de agosto de 2007.

³⁶² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 10° período de sesiones, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009, párr. 85.

³⁶³ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la situación del derecho a la vida de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia*, 25 de marzo de 2010.

fueron desaparecidas forzosamente y el 17% (20) habría sido asesinadas en cuatro casos de masacre.

Del total de casos registrados, el 25% (30 víctimas) corresponde a miembros de organizaciones de población desplazada o de organizaciones asociaciones campesinas, consejos comunitarios de comunidades negras y cabildos indígenas. Al menos ocho de las víctimas corresponden a personas desplazadas que reclamaban la restitución de sus tierras.

En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico (52 víctimas), el 90,38% de los casos se atribuyeron a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 21,15% (11 víctimas), y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares el 69,23% (36 víctimas). A los grupos guerrilleros se les atribuyó la autoría del 9,62% de los casos (5 víctimas)³⁶⁴.

Preocupa de manera especial la situación de las mujeres desplazadas que participan en procesos organizativos y de exigibilidad de sus derechos, quienes frecuentemente reciben amenazas de muerte por parte de los grupos paramilitares. Recientemente, los grupos paramilitares amenazaron en Bogotá y Cartagena a las mujeres desplazadas que participan en procesos organizativos³⁶⁵.

El 25 de febrero de 2010, la Corporación Sisma Mujer instauró una denuncia penal en la que solicitaban a la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación adelantar las investigaciones a fin de identificar la procedencia de las amenazas³⁶⁶. Además, en abril de 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al Estado colombiano adoptar medidas cautelares en favor de dos mujeres desplazadas que participan en el Observatorio de los Derechos Humanos de las mujeres en Colombia y de las integrantes de la Corporación Sisma Mujer³⁶⁷.

Sin embargo, las integrantes de Sisma Mujer y otras organizaciones que apoyan a la población desplazada han continuado recibiendo amenazas por parte del mismo grupo paramilitar remitidas desde la misma dirección electrónica de origen de la amenaza de 2009. El 1º de mayo de 2010, las organizaciones recibieron una nueva amenaza en la que el grupo paramilitar reitera la declaración de objetivo militar y anuncia la existencia de un “*plan de exterminio*” por “*obstaculizar las políticas del gobierno colombiano*”³⁶⁸. Dos semanas después, el 14 de mayo de 2010, el grupo paramilitar envió a las organizaciones de población desplazada y de mujeres otra amenaza en la que advierte que tiene en la mira a las organizaciones defensoras de los derechos de la población desplazada que se oponen a

³⁶⁴ Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violaciones al derecho a la vida en contra de personas en situación de desplazamiento, 1º de enero de 2007 a 30 de septiembre de 2009*, 25 de marzo de 2010.

³⁶⁵ El 27 de enero de 2010, la Corporación Sisma Mujer denunció públicamente las “*graves amenazas contra la vida de varios líderes y lideresas en situación de desplazamiento*” transmitidas en el Séptimo boletín del grupo paramilitar “Águilas Negras” que fue enviado al correo electrónico de la organización. El 28 de enero de 2010, la Liga de Mujeres Desplazadas denunció las continuas amenazas contra su Representante Legal, la señora Doris Berrío Palomino, cuyo hijo fue asesinado en Cartagena (Bolívar) el 31 de agosto de 2009.

³⁶⁶ Corporación Sisma Mujer, *Denuncia penal por amenazas contra la Corporación Sisma Mujer, organización defensora de los derechos humanos*, febrero 4 de 2010.

³⁶⁷ Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Ref. Corporación Sisma Mujer. Medida Cautelar MC-99-10 Colombia*, Washington D.C., abril 8 de 2010.

³⁶⁸ Panfleto, titulado “*Boletín del Bloque Central de las Águilas Negras*”, que contiene las amenazas del grupo paramilitar. Enviado vía correo electrónico en mayo 1 de 2010, a las 16:37 horas.

las políticas del Gobierno y hace una declaración de “*muerte y seguimiento*” y les advierte que: “*Sabemos donde viven los recorridos que hacen con quienes andan y sabemos que están cobrando las ayudas del gobierno*”³⁶⁹.

La respuesta del Gobierno a la situación de riesgo de la población desplazada ha consistido en la modificación del Programa de Protección a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y en la aplicación de medidas de la política de “seguridad democrática”, medidas que, como se explica a continuación, no son adecuadas ni efectivas para garantizar la protección de dicha población.

El Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia no es específico para atender las necesidades de la población desplazada. El decreto 2816 de 2006 que reglamenta el Programa contempla medidas de protección dirigidas a un amplio universo poblacional que comprende a líderes de organizaciones políticas, organizaciones sociales y sindicales, grupos étnicos, ONG de derechos humanos y miembros de la misión médica, testigos de casos de violación a los derechos humanos, miembros de la Unión Patriótica, periodistas, alcaldes, concejales, personeros y funcionarios públicos responsables de la política de derechos humanos o de paz³⁷⁰.

El Gobierno introdujo al Programa algunas medidas que resultan insuficientes para las necesidades de la población desplazada. Tales medidas consisten en la inclusión de representantes de la población desplazada en el Comité de Regulación y Evaluación de Riesgos (CRER) del Programa y apoyo a la reubicación temporal, partir de lo dispuesto en la sentencia T-719 de 2003 de la Corte Constitucional³⁷¹.

Otro aspecto de preocupación acerca del Programa del Ministerio del Interior y de Justicia es que la evaluación del riesgo de las personas solicitantes de protección está a cargo de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). La responsabilidad de la evaluación del riesgo a cargo de dichos organismos es inconveniente para los casos en los que las personas han sido desplazadas como consecuencia de las acciones de la Fuerza Pública, para quienes se encuentran en riesgo derivado de las acciones de agentes estatales y para quienes han sido desplazadas por los grupos paramilitares. Estos cuestionamientos han cobrado mayor validez después de que se conociera la implicación del personal del DAS en serias violaciones a los derechos humanos, y la relación que algunos de sus directivos tenían con los grupos paramilitares a los que entregaron listados de sindicalistas, activistas de izquierda, profesores y estudiantes universitarios³⁷². Por los hechos descritos, resulta difícil para las personas desplazadas brindar información confidencial sobre su riesgo al Programa de Protección.

Por otra parte, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) propuso en 2007 dos medidas con las que buscaba dar cumplimiento a las

³⁶⁹ Panfleto titulado “*Noveno Boletín del Bloque Central de las Águilas Negras*” que contiene las amenazas en contra de las personas de las organizaciones de población desplazada y defensoras de los derechos humanos. Enviado vía correo electrónico el 14 de mayo de 2010, a las 5:14 p.m.

³⁷⁰ Decreto 2816 de 2006, *Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones*.

³⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-976 de 2004, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

³⁷² Fiscalía General de la Nación, citada en Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario de la Coordinación Colombia – Europa - Estados Unidos, *La pesadilla del DAS*, Bogotá, diciembre de 2003, págs. 30 y 31.

órdenes del auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional. La primera de estas medidas corresponde al acuerdo 009 de 2007³⁷³, que no se focaliza sobre los factores de riesgo que enfrenta la población desplazada, ya que únicamente instruye a las entidades públicas que conforman el SNAIPD a evidenciar y profundizar las acciones de coordinación con el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. La única medida específica contemplada en el acuerdo consiste en la instrucción a las entidades del SNAIPD de enviar a Acción Social un protocolo para garantizar a la persona protegida por el Programa de Protección que los miembros de su familia tendrán “*acceso a programas que garanticen el mínimo vital en cumplimiento de la Sentencia T- 025 de 2004*”³⁷⁴.

La segunda medida para dar cumplimiento al auto 200 era una propuesta de reforma del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada³⁷⁵, que el Ministerio del Interior y de Justicia puso a consideración del CNAIPD pero que no llegó a ser expedida. Sin embargo, es importante señalar que dicha propuesta, en lugar de contemplar medidas para prevenir las causas de las violaciones a los derechos a la vida de las personas desplazadas, buscaba incorporar las acciones de la “Doctrina de Acción Integral” y de la estrategia militar de consolidación de la política de “seguridad democrática” que, tal como se ha expuesto en el presente informe, son contrarias a los *Principios Rectores relativos a la protección durante el desplazamiento*³⁷⁶, puesto que desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes establecido por el derecho humanitario que tiene por finalidad proteger a los civiles, y el principio de imparcialidad propio de las acciones humanitarias.

Las falencias de la acción estatal en la protección de la población desplazada se resumen a continuación:

- a) Hay una carencia de una lectura integral de los factores de riesgo que afronta la población desplazada, por lo que las medidas de protección solamente tienen en cuenta las acciones de los grupos guerrilleros, mientras que se ignora el riesgo derivado de las acciones de grupos paramilitares y la Fuerza Pública.
- b) No se incluye una prohibición dirigida a los funcionarios públicos de abstenerse de hacer señalamientos y acusaciones contra los líderes y las comunidades desplazadas o que se encuentran en riesgo de desplazamiento.
- c) Las acciones militares y cívico-militares desarrolladas por la Fuerza Pública no protegen los derechos humanos de la población desplazada y de las comunidades en riesgo de desplazamiento. Por el contrario, dichas acciones incrementan el riesgo de la población

³⁷³ Acuerdo 009 de 2007 del CNAIPD, “*Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*”.

³⁷⁴ Acuerdo n.º 009 de 2007 “*Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar la coordinación y articulación entre el Programa de Protección a Población en situación de desplazamiento que lidera el Ministerio del Interior y de Justicia y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*”.

³⁷⁵ Decreto 250 de 2005, “*Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*”.

³⁷⁶ El Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.º 10 en su numeral 2 establece que las personas desplazadas serán protegidas contra los actos de violencia, entre los que se encuentran “*Su utilización como escudos de ataques contra escudos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares*”.

civil porque la presionan a involucrarse en el conflicto armado, desconociendo el principio de distinción entre civiles y combatientes.

d) El Gobierno no ha adoptado ninguna medida para garantizar que la población que retorne o se reasiente disponga de condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad, de conformidad con los parámetros establecidos en las normas del Derecho Internacional Humanitario y los instrumentos de protección de los derechos humanos, en particular el Principio Rector de los Desplazamientos Internos n.º 15 relativo a la protección contra el retorno y el reasentamiento forzados³⁷⁷.

e) Un vacío en la protección a las víctimas es la ausencia de medidas dirigidas a enfrentar la impunidad para los responsables del desplazamiento forzado y las violaciones contra el derecho a la vida de las personas desplazadas. Esta omisión será analizada en otra parte del presente capítulo.

5. El Estado no ha garantizado una atención diferencial al desplazamiento de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres desplazadas

Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos y la Corte Constitucional han identificado una serie de omisiones en la prevención del desplazamiento y la atención de los sectores poblacionales más vulnerables de la población desplazada. En ese sentido, la Corte ha manifestado “*que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de todo el territorio nacional*”³⁷⁸.

5.1. El Estado no ha garantizado la atención diferencial al desplazamiento de los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres desplazadas

El incumplimiento de las obligaciones relativas al enfoque diferencial de la atención y prevención del desplazamiento ha sido motivo de preocupación para la Corte. Con respecto a la situación de las mujeres desplazadas, la Corte Constitucional evaluó “*que las órdenes que fueron impartidas al Director de Acción Social en el sentido de crear 13 programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en situación de desplazamiento y prevenir el impacto desproporcionado de este crimen sobre sus vidas, fueron incumplidas*”³⁷⁹.

³⁷⁷ El Principio Rector n.º 15 reconoce el derecho de las personas desplazadas a “*recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro*”.

³⁷⁸ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, *Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 14 de abril de 2008.

³⁷⁹ Corte Constitucional, Auto 237 de 2008, *Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 19 de septiembre de 2008.

La atención estatal a la niñez en condición de desplazamiento también ha presentado serias deficiencias. La Corte Constitucional ha evaluado que *“los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento no son tratados de manera acorde con su status constitucional como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada”*³⁸⁰; y que, por consiguiente, *“sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos”*³⁸¹. La Corte ha valorado que *“la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento”*³⁸².

Por otra parte, el Estado no ha brindado una respuesta con enfoque diferencial para atender a los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento, ignorando de esta manera que la Corte Constitucional ha alertado que los pueblos indígenas *“están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas”*³⁸³.

Con respecto a esta problemática, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su *“preocupación por la información suministrada por el Estado parte que da cuenta de la persistencia de un gran número de desplazamientos en masa e individuales y del número desproporcionadamente elevado y cada vez mayor de afrocolombianos y pueblos indígenas entre los desplazados”*³⁸⁴.

Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas observó recientemente que *“el desplazamiento de pueblos indígenas se ha incrementado en los últimos cinco años de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población. Según las cifras de Acción Social, entre 2006 y 2007 el desplazamiento total de la población creció en un 16,8%, mientras que el desplazamiento de la población indígena creció en un 23,1%”*³⁸⁵.

El Estado tampoco ha garantizado la atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. De acuerdo con la Corte Constitucional, los miembros de las comunidades afrocolombianas *“no son tratados de manera acorde con su status como sujetos de especial protección constitucional, en sí mismos titulares de derechos individuales y colectivos fundamentales, y merecedores de atención y protección*

³⁸⁰ Corte Constitucional, Auto 251 de 2008, *Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 6 de octubre de 2008.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ Corte Constitucional, Auto 004 de 2009, *Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 26 de enero de 2009.

³⁸⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Colombia*, CERD/C/COL/CO/14, 75º período de sesiones, 28 de agosto de 2009, párr. 16.

³⁸⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*, 15º período de sesiones, A/HRC/15/34/, 8 de enero de 2010, párr. 30.

prioritaria y diferenciada”³⁸⁶. La Corte considera “que sus derechos fundamentales prevalecientes que están siendo masiva y continuamente desconocidos”³⁸⁷.

5.2. La vulneración del derecho de las poblaciones afrocolombianas e indígenas a ser consultadas atenta contra sus derechos al territorio, a circular libremente y a escoger su lugar de residencia

Ante el efecto que tienen los intereses económicos sobre los territorios y sus recursos en el desplazamiento forzado, para prevenir el desplazamiento de los miembros de las poblaciones afrocolombianas e indígenas y el despojo de sus territorios, cobra importancia la garantía del derecho de estas poblaciones a ser consultadas mediante mecanismos apropiados y con anterioridad a la adopción de medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos³⁸⁸. En esa línea, el Acnur ha recordado que “[l]os pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, y cada uno de sus integrantes en riesgo de desplazamiento, tienen derecho a que se creen, fortalezcan y reconozcan mecanismos de consulta previa con sus organizaciones y autoridades para determinar sus derechos, vidas y destinos”³⁸⁹.

En igual dirección, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado colombiano la aprobación y aplicación de manera concertada de una legislación que regule el derecho a la consulta previa de conformidad con el Convenio 169 de la OIT y las observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones³⁹⁰, a fin de que “se celebren todas las consultas previas de una manera que respete el consentimiento libre y fundamentado de las comunidades afectadas”³⁹¹.

Sin embargo, en sentido opuesto a las anteriores recomendaciones, el Estado ha vulnerado el derecho a la consulta de las poblaciones mencionadas, lo que ha hecho que la preocupación se mantenga. En enero de 2010, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas observó que “la violación del derecho a la consulta había persistido en varios contextos, tal como lo demuestra la jurisprudencia de la Corte en los años posteriores cuando se dictaron sentencias abarcando tanto proyectos de ley y políticas públicas como

³⁸⁶ Corte Constitucional, Auto 005/09, *Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 26 de enero de 2009.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Ley 21 de 1991, *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989*, Artículo 6; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, arts. 19, 30 y 32.

³⁸⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia, enero 2004 - abril 2007*, Bogotá, agosto de 2007, pág. 308.

³⁹⁰ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha conceptualizado que el decreto 1320 de 1995, *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*, desconoce los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, puesto que no en él no está prevista la consulta para exploraciones y proyecciones. Es decir, que según el decreto, la toma de muestras, mediciones, visitas y estudios previos a los proyectos de explotación económica de los requieren de consulta previa, así afecten a las comunidades indígenas o a sus territorios.

³⁹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Colombia*, CERD/C/COL/CO/14, 75º período de sesiones, agosto 28 de 2009, párr. 20.

proyectos con impacto sobre el uso de tierras y recursos naturales”³⁹². El Relator también constató que en las operaciones militares se viola el derecho a la consulta y se incrementa el riesgo de desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, por medio de “[l]a ocupación de escuelas, cabildos, sitios sagrados y viviendas de la población indígena por miembros de la Fuerza Pública. El Relator Especial recibió información que esta presencia militar dentro de los resguardos no cuenta con previas consultas con las comunidades afectadas. Asimismo, el Relator Especial recibió información sobre la utilización de indígenas, incluidos niños, niñas y adolescentes, como informantes por parte de la Fuerza Pública”³⁹³.

La reiterada vulneración del derecho a la consulta sigue motivando fallos de la Corte Constitucional que, como en la sentencia T-769 de 2009, protegen el derecho de las poblaciones indígenas Embera Katío y afrocolombianas de Jiguamiandó en los departamentos de Antioquia y Chocó a ser consultadas mediante procedimientos apropiados acerca de la implementación del proyecto de explotación de oro, cobre y molibdeno en sus territorios³⁹⁴. Dicho fallo ordenó la suspensión de los trabajos realizados por la compañía Muriel Mining Corporation a través de la Concesión Mande Norte hasta que se corrijan las irregularidades en los trámites que condujeron a la firma de un acta de formalización de una supuesta consulta, que el Ministerio del Interior había adelantado con personas diferentes a los representantes de los pueblos indígenas.

El 26 de marzo de 2010 el Presidente de la República expidió la directiva presidencial No. 01 de 2010 acerca de “*la garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales*”³⁹⁵, a través de la cual instruye al Vicepresidente de la República, a los Ministros del despacho, a los Directores de Departamentos Administrativos y a los organismos del sector central y descentralizado del orden nacional, acerca de las medidas que requieren consulta previa y las que no, así como los mecanismos para el desarrollo de los procesos de consulta previa. La directiva presidencial desconoce algunas de las obligaciones del Estado reconocidas por el Convenio 169 de la OIT y adolece de problemas de orden constitucional, entre otras, por las siguientes razones:

- a) No refleja los principios reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y reiterados por la jurisprudencia constitucional ni las recomendaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT³⁹⁶.
- b) No fue concertada con los pueblos indígenas ni las comunidades afrodescendientes, desconociendo que estas poblaciones tiene derecho a tener conocimiento pleno sobre las medidas que puedan afectarlos.

³⁹² Consejo de Derechos Humanos, *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*, 15° periodo de sesiones, A/HRC/15/34/, 8 de enero de 2010, párr. 44.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009, Bogotá, 29 de octubre de 2009, M.P.: Nilson Pinilla.

³⁹⁵ Directiva Presidencial n.º 01, *Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales*, 26 de marzo de 2010

³⁹⁶ En el Informe III (1A) de 2010 de la OIT, págs. 880 y 881 “[l]a Comisión insta al Gobierno a asegurar la participación y consulta de los pueblos indígenas en la elaboración de la reglamentación del proceso de consulta referida y remite al Gobierno a las indicaciones que contienen los dos informes del Consejo de Administración mencionados anteriormente en cuanto a los requisitos fundamentales que debe respetar su contenido. La Comisión alienta al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la Oficina al respecto y le solicita que proporcione copia del proyecto de reglamentación referido”.

6. Ausencia de una investigación eficaz del crimen de desplazamiento forzado

La falta de efectividad en las investigaciones del delito de desplazamiento forzado es parte del panorama de impunidad en las violaciones a los derechos humanos en Colombia. Aunque la ley 600 de 2000 tipificó el delito de desplazamiento forzado³⁹⁷, diez años después son pocos los casos en que la Fiscalía General de la Nación ha iniciado de oficio las investigaciones por dicho delito, lo que supone un grave incumplimiento de la obligación estatal de investigar, perseguir y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

La falta de garantías para los derechos a la verdad, la justicia y la reparación hace parte del *estado de cosas inconstitucional* con relación a los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado. En el auto 008 de 2009 la Corte Constitucional analizó los vacíos y omisiones existente en la política pública de atención al desplazamiento con relación a la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. En particular, la Corte hizo referencia a la grave situación de impunidad existente frente al delito de desplazamiento forzado y a las falencias atribuibles a la Fiscalía General de la Nación, en lo que se refiere al registro y control de los procesos por el delito de desplazamiento forzado.

La impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado alcanza el 99,98% de los casos investigados. A septiembre de 2009, en el marco de la ley 600 de 2000 la Fiscalía General de la Nación reportó 2.649 casos activos por dicho delito, de los cuales el 96,68% (2.561 casos) no contaba siquiera con la identificación del presunto autor, pues se encontraban en etapa de indagación preliminar, y el 3,32% (88 casos) se encontraba en etapa de instrucción. Según la Fiscalía, en el marco de la ley 906 de 2004³⁹⁸, existían 5.536 investigaciones activas, de las cuales el 99,87% (5.529 casos) no contaba ni con la individualización del autor, ya que se encontraban en la etapa de indagación; el 0,02% (1 caso) estaba en etapa de investigación, el 0,09% (5 casos) estaba en etapa de juicio y el 0,02% (1 caso) terminó con sentencia anticipada³⁹⁹.

La baja efectividad de la justicia demuestra la falta de decisión del Estado para cumplir con las recomendaciones formuladas en este sentido. Un ejemplo de dicho incumplimiento se refiere a la recomendación formulada por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, después de su misión a Colombia realizada en 2006:

“El Fiscal General elabore un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito del desplazamiento forzado, y que inicie acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos y violaciones de

³⁹⁷ Ley 600 de 2000, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

³⁹⁸ Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

³⁹⁹ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta al Derecho de Petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, 19 de septiembre de 2009.

*derechos humanos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado*⁴⁰⁰.

7. El despojo de las tierras de las víctimas del desplazamiento impide la elección del lugar de residencia

Los órganos internacionales especializados han llamado la atención sobre la importancia que tienen los intereses de los grandes empresarios por apropiarse de las tierras y recursos naturales de las comunidades como causa subyacente del desplazamiento forzado en Colombia⁴⁰¹. El Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas verificó que:

*“algunas de las causas subyacentes de los desplazamientos y de muchos de los obstáculos para encontrar soluciones duraderas guardan relación con cuestiones relativas a la propiedad de la tierra y a títulos de propiedad que no han sido solucionadas adecuadamente durante décadas. Los desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación financiera mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y propiedades colectivas afrocolombianas en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley N° 70. De hecho, en el informe de la Procuraduría se indica que Acción Social informó de que durante los últimos diez años se habían abandonado más de 6 millones de hectáreas de tierra agrícola”*⁴⁰².

Además, el Representante Especial manifestó particular preocupación por los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas que son objeto de incursiones militares, a veces para beneficiar a intereses económicos privados, y porque *“se tomaban pocas medidas de protección para evitar esto”*⁴⁰³.

La gravedad del despojo de las tierras de la población desplazada y la ausencia de restitución se deben al incumplimiento estatal de las obligaciones de garantizar la protección de los derechos sobre la tierra y el patrimonio de las personas en situación de desplazamiento señaladas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁴⁰⁴,

⁴⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin Adición Misión a Colombia*, 4° período de sesiones, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007, párr. 81.

⁴⁰¹ Entre 2000 y 2009 diversos órganos de protección de los derechos humanos han alertado acerca de la relación existente entre el desplazamiento forzado en Colombia y el despojo de tierras, como son: el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos; la División Interagencial de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno; el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas; la oficina del Acnur en Colombia; y, en el marco del Examen Periódico Universal.

⁴⁰² Consejo de Derechos Humanos, *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, Adición Misión a Colombia*. A/HRC/4/38/Add.3, 4° período de sesiones, 24 de enero de 2007, párr. 53.

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Comisión de Derechos Humanos, *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, Adición Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 54° período de sesiones, 11 de febrero de 1998.

los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas⁴⁰⁵, y otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁴⁰⁶, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁴⁰⁷, todos los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política⁴⁰⁸.

A nivel interno, la normatividad establece las responsabilidades estatales con respecto al derecho a la tierra de la población desplazada en la ley 387 de 1997 que creó la ruta de protección individual de tierras y el decreto 2007 de 2001 que creó la ruta de protección colectiva de tierras. Sin embargo, los mecanismos de protección y restitución de las tierras han sido implementados con excesiva demora y de manera incompleta, de modo que la ausencia de restitución de las tierras es uno de los principales obstáculos que enfrenta la población desplazada para decidir libremente sobre su lugar de residencia.

La magnitud del abandono de las tierras producto del desplazamiento forzado fue calculada en 2004 por Acción Social en 6,8 millones de hectáreas⁴⁰⁹. A 31 de enero de 2009, cinco años más tarde, solamente se encontraban bajo protección 1'349.725 hectáreas de tierras colectivas y 1'692.396⁴¹⁰ hectáreas de predios individuales, para un total de 3'042.121 bajo protección.

El derecho a la restitución de los bienes de las víctimas del desplazamiento no ha contado con garantías, por lo que la Corte Constitucional en la sentencia T-821 de 2007 recordó las obligaciones estatales de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y de aplicar los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. En dicha sentencia, la Corte ordenó a Acción Social y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) la adopción de medidas para garantizar los derechos a la propiedad, la posesión y la restitución de los bienes de la población desplazada⁴¹¹. En febrero de 2010, la CNRR presentó una versión preliminar del “Programa de Restitución de Bienes”⁴¹².

En contraste con los escasos avances en la restitución de las tierras y viviendas a la población desplazada, el Gobierno ha promovido decididamente la aprobación de un conjunto de leyes y políticas contrarias a dicho derecho, que facilitan la legalización del

⁴⁰⁵ Comisión de Derechos Humanos, *Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro - Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, 57º período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

⁴⁰⁶ Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

⁴⁰⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67, 61º período de sesiones, 7 de septiembre de 2007.

⁴⁰⁸ La Constitución Política en su Artículo 93 indica que “[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

⁴⁰⁹ Banco Mundial, Proyecto de la Red de Solidaridad Social, *Protection of patrimonial assets of internally displaced populations in Colombia*, Washington, 22 de febrero de 2005.

⁴¹⁰ Acción Social, Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Comité Técnico Especializado, Taller de dimensión, localización y caracterización de las tierras despojadas a las víctimas de la violencia en Colombia, *Aportes para la construcción para el programa de restitución de bienes*, 3 de marzo de 2009, en www.cnrr.org.co

⁴¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero.

⁴¹² Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, *Programa de Restitución de Bienes, Primer borrador*, Bogotá, febrero de 2010.

despojo perpetrado por los grupos paramilitares y los empresarios que los apoyan. Dichas leyes y políticas son las siguientes:

a) El decreto 128 de 2003⁴¹³ y la ley 975 de 2005 y sus decretos reglamentarios conforman el marco normativo de los acuerdos entre el Gobierno y los grupos paramilitares. Este marco normativo concede beneficios a los victimarios en detrimento de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El decreto 128 permite que el delito de desplazamiento forzado no sea judicializado, ya que de las denuncias presentadas a la Fiscalía General de la Nación ante los despachos judiciales, se conocen solamente once casos con sentencia⁴¹⁴. Por esta vía, muchos paramilitares lograron evadir su responsabilidad por la comisión de desplazamientos forzados y no aportaron ninguna información sobre los bienes que habían usurpado.

Por su parte, la ley 975 de 2005 creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas⁴¹⁵. Este Fondo no garantiza la restitución directa de los bienes, ya que a él deben ingresar los bienes entregados por los paramilitares para reparar a las víctimas mediante los pagos de las reparaciones económicas con tales bienes y con los recursos que reciba del presupuesto nacional y de donaciones. Por lo tanto, no existe garantía alguna de que el propietario o poseedor de un bien del cual haya sido despojado por los paramilitares beneficiarios de la ley 975 reciba ese mismo bien de parte del Fondo, pues el bien en cuestión podría ser entregado a una tercera persona, o fraccionado para realizar acciones de reparación en relación con otras víctimas.

A febrero de 2009, los bienes entregados por los paramilitares postulados a la ley 975 sumaban 2.252 hectáreas en predios rurales y 4.414 metros cuadrados en predios urbanos⁴¹⁶. Asimismo, los resultados de la restitución de tierras de la aplicación de la ley 975 son bastante desalentadores, pues “[l]a CNRR tiene conocimiento de dos casos en los que se ha restituido directamente el bien a las víctimas por parte de los postulados en el proceso de justicia y paz”⁴¹⁷.

b) Los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 promueven un modelo empresarial por la vía de la gran propiedad agroindustrial en detrimento de los derechos de las poblaciones afrocolombianas, campesinas, indígenas y desplazadas.

⁴¹³ El decreto 128 de 2003 permite a todas las personas desmovilizadas que no tienen procesos judiciales o condenas no amnistiables o indultables, no ser investigadas judicialmente. Así, todos los crímenes cometidos en los que no exista un proceso penal, o habiéndolo no esté individualizado un paramilitar como presunto autor, quedan en la impunidad. Esta disposición se aplicó a la gran mayoría de los paramilitares desmovilizados.

⁴¹⁴ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2008-2009*. Bogotá, 2009, pág. 135, en www.fiscalia.gov.co. Sin embargo, en la Respuesta del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa de 29 de septiembre de 2009, al Derecho de Petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas, este alto Tribunal indicó que tiene conocimiento de 9 sentencias condenatorias y 3 sentencias absolutorias.

⁴¹⁵ Ley 975 de 2005, art. 54.

⁴¹⁶ Las cifras sobre bienes rurales y urbanos entregados en el marco de la ley 975 de 2005 fueron tomadas de las actas de recepción de bienes por parte de Acción Social que incluyen inmuebles, correspondientes a 2008 y los meses de enero y febrero de 2009.

⁴¹⁷ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 22 de septiembre de 2009.

La ley 812 de 2003, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006⁴¹⁸, sustituyó las medidas de reforma agraria establecidas en la ley 160 de 1994⁴¹⁹, impulsando a cambio una política de desarrollo rural de tipo empresarial. Por medio del decreto 1250 de 2004⁴²⁰, el Gobierno incluyó a las personas desplazadas como beneficiarias de un subsidio de tierras⁴²¹, pero con la condición de que se sometieran a los criterios de elegibilidad, prioridades, requisitos y condiciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, entre las que se encuentra una evaluación económica y técnica de un proyecto agropecuario que debe presentarse al momento de postularse al subsidio.

En la misma línea descrita, la ley 1151 de 2006 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reforzó el modelo de desarrollo rural empresarial y la implementación de megaproyectos económicos que suponen un reordenamiento territorial a nivel nacional, en detrimento del derecho a la tierra de las poblaciones campesina, afrocolombianas e indígena y de las víctimas del desplazamiento que han sido despojadas de sus bienes⁴²².

Aunque la ley 1151 de 2006 nombra la reparación y la restitución, en el componente sobre desplazamiento forzado no se encuentra contemplada una política específica para garantizar la restitución de las tierras y viviendas de las víctimas del desplazamiento. Por el contrario, dicho Plan incorpora un enfoque de reconciliación forzada entre víctimas y victimarios, al establecer que *“El Estado colombiano consolidará una política orientada a la construcción de programas y acciones destinados a la reconciliación de las víctimas y victimarios, la adopción de medidas que permitan la reparación de víctimas y la restitución de derechos transgredidos o violados”*⁴²³.

c) La ley 1133 de 2007, que fue aprobada con el respaldo del Gobierno, creó el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), cuyo propósito es *“empresarizar el campo”* a través del otorgamiento de créditos condicionados a la reconversión del uso de la tierra para desarrollar proyectos agroindustriales a gran escala. Dicho programa otorga beneficios económicos a grandes empresarios agrícolas, pasando por alto que muchas de las tierras usurpadas violentamente a través del desplazamiento forzado cometido por los grupos paramilitares se encuentran en manos de empresarios que las están explotando económicamente y que, a gracias a los subsidios están consolidando los beneficios derivados de la apropiación de las tierras por medio de la violencia armada, pues el programa AIS carece de mecanismos para establecer si los predios en los que se invertirán los subsidios estatales corresponden a tierras usurpadas mediante la violencia paramilitar. En septiembre de 2009 se conoció que la implementación del programa AIS ha beneficiado a unas pocas familias acaudaladas propietarias de extensos latifundios localizados en zonas de dominio y control paramilitar⁴²⁴.

⁴¹⁸ Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

⁴¹⁹ Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

⁴²⁰ El decreto 1250 de de 2004, por el cual se reglamenta parcialmente las leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.

⁴²¹ *Ibid.*, art. 4.2.

⁴²² Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010.

⁴²³ *Ibid.*, pág. 11.

⁴²⁴ “Programa Agro Ingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza”, revista *Cambio*, 24 de septiembre de 2009, en www.cambio.com.co

d) La ley 1182 de 2008 “*por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble*”⁴²⁵, aprobada también con el respaldo del Gobierno, creó un procedimiento especial con condiciones favorables para la legalización de las tierras y las viviendas usurpadas a la población desplazada, que contrasta con la lentitud e ineficacia de los procedimientos de registro, protección y restitución de las tierras a esta población. La ley no ofrece garantías para que las víctimas del desplazamiento forzado puedan oponerse dentro del proceso de saneamiento.

e) La ley 1382 de 2010 que reforma el Código de Minas afecta el derecho al territorio de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. De acuerdo con el propósito de incentivar la inversión privada en el sector minero expuesto en los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, el Ministerio de Minas y Energía presentó un proyecto de reforma al Código de Minas⁴²⁶ que fue aprobado como la ley 1382 de 2010⁴²⁷.

La ley 1382 incentiva la inversión privada en algunas áreas de las reservas forestales protegidas, en las que se prohibían el uso de explotación económica⁴²⁸. Dichas zonas fueron sustraídas de dicha protección y podrán ser exploradas y explotadas por las empresas mineras. Esta autorización afecta los derechos sobre el territorio, puesto que en las reservas forestales, en su mayoría localizadas en las regiones del Pacífico y la Amazonía, habitan numerosas comunidades indígenas y afrocolombianas.

f) La ley 1021 de 2006 “*por la cual se expide la Ley General Forestal*”, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional al encontrar que, pese a que en su texto existían políticas que afectaban la autonomía territorial de las poblaciones indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales en sus territorios, no fue consultada con dichas poblaciones, de conformidad con las obligaciones estatales emanadas del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales⁴²⁹.

g) La ley 1377 de 2010 “*por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial*”, desconoce los derechos al pluralismo, la diversidad, la autonomía en el propio desarrollo, la propiedad y al medio ambiente. Esta ley fue aprobada con el respaldo del Gobierno y de la Federación Nacional de Industriales de la Madera - Fedemaderas, agremiación que representa a 405 empresas privadas⁴³⁰, luego de que la ley general forestal fuera declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

La ley 1377 fomenta la actividad forestal con fines económicos. Para tal fin, considera los bosques como bienes muebles y elimina la exigencia de la expedición de una licencia ambiental por parte de la autoridad competente. Además, la ley permite que el propietario de un cultivo forestal comercial pueda constituir una garantía con cualquier entidad financiera sobre una plantación forestal futura, lo cual tiene serias implicaciones para los derechos de los campesinos propietarios y de la población desplazada, pues estos no pueden

⁴²⁵ Ley 1182 de 2008, *por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la propiedad inmueble*.

⁴²⁶ Proyecto de Ley 0010 de 2007/Senado, *por el cual se modifica la ley 685 de 2001, Código de Minas*.

⁴²⁷ Ley 1382 de 2010, *por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas*.

⁴²⁸ La ley 2 de 1952, *por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*, en su artículo 1° estableció siete zonas con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”.

⁴²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, 23 de enero de 2008.

⁴³⁰ *Ibid.*

defender su derecho de propiedad o de posesión por haber sido desplazados por la fuerza, aumentando así su vulnerabilidad frente a terceros que pretendan establecer plantaciones forestales en sus tierras abandonadas a causa del desplazamiento.

h) La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la ley 1152 de 2007 “*por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural*”, debido a que dicha ley no surtió el procedimiento de consulta previa a las poblaciones indígenas y afrocolombianas⁴³¹. Esta ley era regresiva para la protección a las víctimas del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos de las comunidades afrocolombianas y campesinas y los pueblos indígenas, pues impulsaba un modelo de desarrollo rural no distributivo, que privilegiaba la agroindustria extensiva de exportación en detrimento de la economía campesina, las formas tradicionales de producción de las poblaciones afrocolombianas e indígenas y la soberanía alimentaria.

La ley 1152 debilitaba la ruta colectiva de protección de predios de la población desplazada creada mediante el decreto 2007 de 2001, puesto que el artículo 128 de la ley reformaba el decreto 2007 al considerar que la declaratoria de inminencia de riesgo o de ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento ya no sería prueba suficiente, sino sumaria, para que las personas desplazadas acreditaran la calidad de poseedor, tenedor u ocupante.

g) La política de “seguridad democrática” es funcional al reordenamiento territorial que desconoce los derechos sobre la tierra de las poblaciones rurales y las víctimas del desplazamiento y el despojo. Las estrategias de “*recuperación militar y social del territorio*” que hacen parte de la política de “seguridad democrática”, fomentan la “*confianza inversionista*” privada los propietarios latifundistas y la implementación de megaproyectos agroindustriales y de infraestructura en muchas zonas donde la población desplazada ha abandonado sus tierras. En ese sentido, la directiva presidencial 01 de 2009 “salto estratégico”, incluyó funciones de “*ordenamiento de la propiedad*” en los planes de acción regional para la consolidación, los cuales están bajo la coordinación militar del CCAI. Lo que puede conducir a la legalización de la usurpación de las tierras de la población desplazada por parte de los grupos paramilitares y los empresarios que los apoyan, debido a los nexos entre la Fuerza Pública y estos grupos.

Capítulo VIII. Ausencia de garantías procesales (art. 2, 14 y 15)

El Comité de Derechos Humanos en su Observación General n.º 32 determinó que “*el artículo 14 del Pacto tiene por objeto velar por la adecuada administración de la justicia y, a tal efecto, garantiza una serie de derechos específicos*”⁴³². En este marco, el presente capítulo incluye varios aspectos que resultan incompatibles con la independencia del poder judicial, y que vulneran los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en su calidad de intervinientes en un proceso judicial.

En primer lugar, se evidencian los ataques en contra del poder judicial a través de varios mecanismos como el homicidio de funcionarios judiciales, abogados, y testigos, y la

⁴³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, 18 de marzo de 2009.

⁴³² Comité de Derechos Humanos, Observación General n.º 32, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 2.

persecución por parte del poder ejecutivo en contra de la Corte Suprema de Justicia que incluye señalamientos hechos por altos funcionarios públicos, denuncias penales en contra de algunos de sus magistrados, y seguimientos ilegales realizados por los organismos de seguridad.

De igual forma, se reporta la ausencia de garantías para la participación de víctimas de violaciones a los derechos humanos que se originan en el diseño de procedimientos jurídicos que no las reconocen como parte y que niegan su participación directa y activa; sumado a amenazas y persecución en su contra que no responden con una protección efectiva por parte del Estado.

Por último, se llama la atención sobre medidas que pueden generar que la justicia penal militar continúe conociendo de violaciones a los derechos humanos, y que pretenden consolidarla como una jurisdicción especial que no garantiza la autonomía suficiente del poder ejecutivo.

1. Situación del derecho a la vida de abogados, abogadas, funcionarios judiciales, y testigos

En el período comprendido entre julio de 2002 y junio de 2008 se registró que por lo menos 182 personas que tenían la calidad de abogados o abogadas, funcionarios judiciales, o que participaban como testigos en investigaciones penales fueron asesinadas o desaparecidas forzadamente en Colombia. De ellas, cinco fueron desaparecidas forzadamente⁴³³. En los casos en los que se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (33 víctimas), el 87,88% (29 víctimas) se atribuyeron a responsabilidad del Estado por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por paramilitares. A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 12,12% de los casos (4 víctimas).

Por su parte, la Policía Nacional registró que en el período comprendido entre 2003 y 2009, por lo menos fueron asesinados 353 personas quienes se desempeñaban como funcionarios judiciales o ejercían la abogacía. Así estableció que fueron víctimas de homicidio “*1 magistrado, 6 jueces, 12 fiscales, y 334 abogados*”⁴³⁴.

A través del ataque en contra de funcionarios judiciales, abogados, víctimas, y testigos los perpetradores buscan obstaculizar el ejercicio de la actividad judicial, impedir el desarrollo de las investigaciones, y dejar en la impunidad las violaciones a los derechos humanos de las que son responsables. Tal y como lo constató la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, estas acciones propician que las víctimas se nieguen “*a interponer la correspondiente denuncia, testigos desistan de acudir a rendir su*

⁴³³ En estos registros se incluyen casos en los que, a partir de los datos suministrados por las fuentes, se evidencia una clara relación entre la violación al derecho a la vida y el ejercicio de la abogacía, el desempeño de su cargo en la rama judicial o la participación de la víctima en un proceso judicial en calidad de testigo. De igual forma se incluyen casos en los que, con la información disponible, no es clara la relación de la violación con el ejercicio de su profesión, pero existen elementos suficientes para no descartar tal relación.

⁴³⁴ Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knul de Albuquerque e Silva, Misión a Colombia*, 14° período de sesiones, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 53.

*testimonio, y abogados deban marchar al exilio o dejar de ejercer temporalmente la profesión*⁴³⁵.

Entre las víctimas, se encuentran personas que han emprendido acciones individuales y colectivas de exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Son varios los homicidios y atentados en contra de mujeres que han sido perseguidas por sus acciones de liderazgo en la reivindicación de sus derechos en el marco de la aplicación de la ley 975 de 2005⁴³⁶. De igual manera, son recurrentes los ataques en contra de familiares y abogados que participan en investigaciones de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la Fuerza Pública, tal y como lo constató el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales al identificar un patrón común de *“hostigamiento sistemático de los militares hacia los supervivientes”*⁴³⁷.

Lo más grave es que la mayoría de estos ataques permanecen en la impunidad. En estos términos se refirió la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, cuando manifestó su preocupación porque *“la mayoría de estos crímenes no son adecuadamente investigados y menos aún sancionados penalmente, contribuyendo así a mantener el clima de impunidad”*⁴³⁸. Por lo que recomendó otorgar *“carácter prioritario a la investigación y juzgamiento de los graves crímenes cometidos contra miembros de la rama judicial”*⁴³⁹.

El ejercicio de la abogacía, la defensa de los derechos humanos y el desempeño de la actividad judicial en Colombia, siguen siendo actividades de alto riesgo. Esto contribuye a profundizar la crisis de derechos humanos y derecho humanitario en el país, pues afecta gravemente la capacidad del sistema judicial para ejercer sus funciones de manera autónoma e independiente. La superación de la impunidad en la que se encuentra la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos en Colombia, requiere de medidas urgentes para la protección de la vida y la integridad personal de quienes ejercen la abogacía o la judicatura.

2. Ataques a la independencia judicial en contra de la Corte Suprema de Justicia

De acuerdo con el principio de independencia de los poderes públicos reconocido por la jurisprudencia colombiana e internacional⁴⁴⁰, el Presidente de un país debe ser especialmente cuidadoso en sus opiniones para que *“sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o*

⁴³⁵ Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Declaración de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Dra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva, Bogotá, 16 de diciembre de 2009, pág. 2.

⁴³⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *La Fiscalía y el Gobierno están en mora de proteger a las víctimas en los casos de la ley 975*, Boletín n.º 18, Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975, 13 de septiembre de 2007, en www.coljuristas.org

⁴³⁷ Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias, *Declaración del Profesor Philip Alston Relator Especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones arbitrarias*, Misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009, Boletín de prensa, Bogotá, 18 de junio de 2009, pág. 3.

⁴³⁸ Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Sra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva, Misión a Colombia, 14º periodo de sesiones, A/HRC/14/26/Add.2, 16 de abril de 2010, párr. 53.

⁴³⁹ *Ibid.* párr. 88, literal a, numeral ix.

⁴⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de agosto de 2008, Serie C, n.º 182.

*afecten la libertad del juzgador*⁴⁴¹. Sin embargo, en los últimos años el Presidente de la República no ha tenido cuidado ni ha observado un mínimo de justificación fáctica o de criterios de razonabilidad cuando se refiere a la Corte Suprema de Justicia, lo que amenaza gravemente el principio de división de poderes, la independencia de la justicia y la democracia misma.

2.1. Ataques verbales del Presidente de la República contra la Corte Suprema de Justicia

Los ataques del Presidente de la República a miembros de la oposición, de organizaciones no gubernamentales y de la Corte Suprema de Justicia han sido una constante a lo largo de sus ocho años de gobierno.

Respecto de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente ha señalado, por ejemplo, que sus miembros tienen un sesgo ideológico y que por eso diferencian los crímenes cometidos por la guerrilla de los cometidos por los paramilitares excusándose en la independencia judicial para obstaculizar el proceso de desmovilización de estos últimos grupos⁴⁴². Esto a propósito de un fallo de tutela proferido por la Corte Suprema de Justicia en el que dispuso que la pertenencia a grupos paramilitares no podía ser considerada como un delito político, sino que encuadraba en el delito común de “concierto para delinquir”⁴⁴³.

El Presidente de la República también ha insinuado que la Corte Suprema de Justicia tiene una actitud contraria a la institucionalidad, ya que acusa a sus integrantes de obstruir las investigaciones en contra de algunos de sus miembros por “*solidaridad de cuerpo*”⁴⁴⁴. Estas afirmaciones las hizo el Presidente a propósito del respaldo de la Corte Suprema de Justicia al magistrado auxiliar Iván Velásquez, quien para la época fue víctima de acusaciones basadas en montajes, amenazas, seguimientos e interceptaciones ilegales⁴⁴⁵.

Además, el Presidente ha acusado a la Corte Suprema de Justicia de ser aliada del terrorismo, por haber ordenado compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes⁴⁴⁶, para que investigara a funcionarios del Gobierno por la presunta comisión de delitos durante el trámite del acto legislativo que aprobó la reelección presidencial. Esto, con ocasión de la sentencia condenatoria contra la ex congresista Yidis Medina por el delito de cohecho cometido durante el trámite de la reelección presidencial con el objeto de aprobarla⁴⁴⁷.

⁴⁴¹ *Ibid.* párr. 131.

⁴⁴² “Corte Suprema rechazó que se le acuse de obstaculizar el proceso de paz con los paramilitares”, diario *El Tiempo*, julio de 2007, en www.eltiempo.com

⁴⁴³ “Corte Suprema no variará su fallo pese a protesta de paras”, diario *El Espectador*, 25 de julio de 2007, en www.elespectador.com

⁴⁴⁴ Presidencia de la República, “Rueda de Prensa del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez”, 25 de agosto de 2008, en www.presidencia.gov.co

⁴⁴⁵ “Fiscalía tenía ‘chuzado’ al magistrado Iván Velásquez, investigador estrella de la parapolítica”, diario *El Tiempo*, 21 de septiembre de 2009, www.eltiempo.com; y “DAS sí orquestó montaje contra magistrado Iván Velásquez, dice Mancuso”, diario *El Espectador*, 29 de abril de 2010, www.elespectador.com.

⁴⁴⁶ Por mandato del artículo 178 de la Constitución Política, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes tiene la facultad de investigar al Presidente de la República, al Fiscal General de la Nación, y a los magistrados de la Corte Suprema, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

⁴⁴⁷ “Corte condena a Yidis por cohecho”, diario *El Espectador*, 25 de junio de 2008, www.elespectador.com; y “Condena a Yidis Medina cuestiona la legitimidad de la reelección”, revista *Cambio*, 2 de noviembre de 2008, www.cambio.com.co

Como si lo anterior fuese poco, el Presidente ha acusado a la Corte Suprema de Justicia de quebrantar el orden institucional del país, por señalar que la terna presentada por su despacho para la elección del próximo Fiscal General de la Nación era inviable, además ha señalado que no se puede introducir politiquería al manejo de la justicia y que el poder judicial no puede ser manipulado por intereses ajenos al interés superior de la nación, insinuando que la Corte Suprema lo está haciendo⁴⁴⁸.

A propósito de estas declaraciones, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, al concluir su visita oficial a Colombia, manifestó su preocupación por *“algunas declaraciones formuladas recientemente ante medios de comunicación por representantes de otros Poderes del Estado e invoco a que se respete el hecho que estas personas han dedicado su vida al servicio de la justicia”*⁴⁴⁹.

2.2. Denuncias penales del Presidente de la República contra miembros de la Corte Suprema de Justicia

A los ataques verbales del Presidente de la República contra la Corte Suprema de Justicia, se suman las ofensivas jurídicas. Así, desde la Presidencia de la República se han presentado denuncias contra miembros de la Corte Suprema, en particular sobre aquellos relacionados con la investigación de los nexos entre funcionarios elegidos popularmente y los grupos paramilitares, caso conocido como “parapolítica”. Entre ellas se cuentan las denuncias contra el magistrado auxiliar Iván Velásquez y el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia Cesar Julio Valencia Copete. Estas denuncias han estado acompañadas por seguimientos e interceptaciones ilegales.

Al magistrado auxiliar Iván Velásquez, la Presidencia solicitó investigarlo a propósito de una comunicación suscrita por el paramilitar José Orlando Moncada Zapata, alias “Tasmania”, en la que indicaba que funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones y delegados de la Corte Suprema de Justicia, entre los que se encontraba el magistrado Velásquez, le habrían ofrecido beneficios a cambio de que *“acusara al Presidente Álvaro Uribe Vélez y a otros ciudadanos como autores intelectuales del atentado contra el paramilitar Alcides de Jesús Durango, alias ‘René’, en 2003”*⁴⁵⁰.

Días después alias “Tasmania” se retractó de las acusaciones contra el magistrado auxiliar y afirmó que todo había sido un montaje preparado por su abogado defensor junto con el paramilitar Juan Carlos Sierra alias “El Tuso”⁴⁵¹. Sin embargo, el Presidente de la República manifestó que el caso de ‘Tasmania’ *“no quedó claro. A mí me parece, y lo digo con todo respeto, que el fallo sobre ‘Tasmania’ es un fallo político, no jurídico. Un fallo en el cual se quiso quedar bien con la Corte y con el Presidente”*⁴⁵².

⁴⁴⁸ Presidencia de la República, “Discurso del Presidente Uribe en el Consejo Comunal de Gobierno número 254”, Ibagué (Tolima), 31 de octubre de 2009, en www.presidencia.gov.co

⁴⁴⁹ Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Declaración de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, Dra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque e Silva, Bogotá, 16 de diciembre de 2009, pág. 5.

⁴⁵⁰ Presidencia de la República, Comunicado de prensa, Bogotá, 8 de octubre de 2007, en www.presidencia.gov.co

⁴⁵¹ “Alias Tasmania ya se retractó ante Fiscalía”, diario *El Tiempo*, 22 de junio de 2008, en www.eltiempo.com

⁴⁵² Presidencia de la República, “Rueda de Prensa del Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez”, 25 de agosto de 2008, en www.presidencia.gov.co

Por otra parte, el Presidente de la República interpuso una denuncia penal por injuria y calumnia en contra del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Cesar Julio Valencia Copete, pues según él, “*el mencionado Magistrado afirm[ó], mentirosamente, que en la llamada que el Presidente le hiciera para hablar del caso Tasmania expresó en tono molesto su preocupación por la citación a indagatoria del Senador Mario Uribe Escobar*”⁴⁵³. Es preciso anotar que el senador Mario Uribe es primo del Presidente y uno de los líderes políticos más cercanos al primer mandatario. El magistrado ha señalado al respecto que sus declaraciones sobre dicha llamada, en la que el Presidente le expresó su disgusto por algunas decisiones de la Corte Suprema “*corresponden en forma fiel y estricta a la realidad*”⁴⁵⁴.

2.3. Fabricación de pruebas en reuniones de la Presidencia con paramilitares en contra de integrantes de la Corte Suprema de Justicia

Además de la interposición de denuncias penales contra miembros de la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia se ha ocupado de fabricar pruebas en su contra. El 25 de agosto de 2008, la revista *Semana* reveló que el Secretario Jurídico del Presidente se había reunido con el supuesto desmovilizado paramilitar Antonio López, alias “Job”, quien días después sería asesinado, para reunir pruebas que implicaran a la Corte Suprema de Justicia con miembros de grupos paramilitares. Frente a este hecho, el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Francisco Ricaurte, indicó que el Gobierno estaba fraguando un “*complot o conspiración*” en su contra, para deslegitimar las investigaciones y a los miembros de la Corte. Afirmó además que había un “*montaje de un sector de gobierno que está aliado con los jefes paramilitares*”⁴⁵⁵.

Ese mismo día, el Presidente de la República respondió a las declaraciones del magistrado Ricaurte defendiendo a los Secretarios de Prensa, Edmundo del Castillo, y Jurídico, César Mauricio Velásquez, de quienes dijo que actuaron con transparencia y señaló que si no se habían denunciado los hechos que fueron dados a conocer por alias “Job” fue porque las pruebas no eran sólidas⁴⁵⁶.

2.4. Interceptaciones ilegales a miembros de la Corte Suprema de Justicia

En el marco de las interceptaciones ilegales que realizó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a organizaciones no gubernamentales, miembros de la oposición y delegados de organismos internacionales, se incluyen las realizadas a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, se conoció la existencia de seguimientos, interceptaciones y controles a integrantes de la Corte Suprema de Justicia, entre los que se destaca un informe sobre el magistrado auxiliar Iván Velásquez, investigador principal de los casos sobre “parapolítica”. Por su parte, la revista *Semana* señala que luego de que el

⁴⁵³ “Choque de trenes: Uribe denunciará penalmente al presidente de la Corte Suprema de Justicia”, radio *Caracol*, 17 de enero de 2008, en www.caracol.com.co

⁴⁵⁴ “Uribe demandará por injuria y calumnia a presidente de la Corte”, diario *El Espectador*, 18 de enero de 2008, en www.elespectador.com

⁴⁵⁵ “Se distancian aún más Uribe y Corte Suprema tras conocerse visita del para 'Job' a la Casa de Nariño”, diario *El Tiempo*, 26 de agosto de 2008, en www.eltiempo.com

⁴⁵⁶ “Uribe justificó reunión de asesores con emisarios de paras y dice que no busca enlodar a magistrados”, diario *El Tiempo*, 25 de agosto de 2008, en www.eltiempo.com

Presidente Álvaro Uribe lo acusara de fabricar testimonios en su contra, lo cual fue un montaje, el DAS ordenó realizarle “*marcación hombre a hombre*”. De acuerdo con la revista a Velásquez no lo dejaban solo un minuto:

*“durante tres meses le interceptaron 1.900 llamadas en las cuales hablaba con los magistrados de la Corte Suprema, los fiscales de Justicia y Paz para saber qué revelaban los paramilitares, con la oficina de protección de testigos de la Fiscalía para saber quién se iba a entregar, con testigos de la para-política, entre cientos de otras llamadas”*⁴⁵⁷.

Para la época, la tensión entre la Corte Suprema y la Presidencia estaba en un punto álgido, debido a las acusaciones contra Velásquez y a la denuncia del Presidente contra el entonces Presidente de la Corte Suprema, Cesar Julio Valencia Copete, por injuria y calumnia. En medio de esta tensa relación con la Presidencia, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia denunciaron que el DAS los seguía y que estaban siendo interceptados, lo cual fue negado por la Presidencia y por el propio DAS⁴⁵⁸.

Sin embargo, las interceptaciones llegaron a tal punto que el DAS terminó escuchando conversaciones del magistrado auxiliar Iván Velásquez con un alto funcionario de la embajada de Estados Unidos en Colombia, lo que provocó protestas por parte de la Embajada y del Gobierno norteamericano, así como una solicitud del mismo para revisar la ayuda que le daba al DAS. Esto desencadenó que en abril de 2010, el Gobierno norteamericano decidiera suspender su ayuda a esta entidad basado en las interceptaciones ilegales⁴⁵⁹.

Además de Velásquez, otros investigadores, magistrados auxiliares y magistrados de la Corte Suprema fueron víctimas de las actividades ilegales de inteligencia realizadas por el DAS. De acuerdo con la revista *Semana* entre los interceptados se encontraban el ex Presidente de la Corte Suprema, Francisco Ricaurte, el entonces Presidente de la Sala Penal, Sigifredo Espinosa y los magistrados César Julio Valencia y María del Rosario González, esta última actual Presidenta de la Sala Penal⁴⁶⁰.

Los seguimientos a los magistrados de la Corte Suprema incluyeron investigaciones sobre sus bienes y los de sus abogados, entre ellos, seguimientos a Ramiro Bejarano, apoderado del magistrado Valencia Copete en el caso de la denuncia presentada por el Presidente Uribe en su contra por injuria y calumnia⁴⁶¹.

Por último, al menos siete de los nueve magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, encargada de llevar los procesos relacionados con la “parapolítica”, han sido

⁴⁵⁷ “El DAS sigue grabando”, revista *Semana*, 21 de febrero de 2009, en www.semana.com

⁴⁵⁸ “Seguimientos a magistrados desde el DAS se hicieron ‘al parecer’ por solicitud del gobierno: Fiscalía”, radio *Caracol*, 12 de mayo de 2010, en www.caracol.com.co; y “Documentos confirmarían que el DAS hizo seguimientos a los magistrados de las altas cortes”, revista *Cambio*, 21 de junio de 2010, www.cambio.com.co

⁴⁵⁹ Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Comunicado de prensa a propósito de las declaraciones del señor Embajador de los Estados Unidos sobre la decisión del gobierno de su país de reorientar la cooperación del DAS, Comunicado n.º 18, Bogotá, 14 de abril de 2010, en: “Recursos de E.U. al DAS serán reorientados a otras entidades, confirma director del organismo”, diario *El Tiempo*, 14 de abril de 2010, www.eltiempo.com; y “EE.UU. suspende ayuda económica al DAS”, diario *El Espectador*, 13 de abril de 2010, www.elespectador.com

⁴⁶⁰ “El DAS sigue grabando”, revista *Semana*, 21 de febrero de 2009, en www.semana.com

⁴⁶¹ “Comunicado de Cesar Julio Valencia Copete y sus abogados”, radio *Caracol*, 12 de agosto de 2009, www.caracol.com.co

víctimas de acoso y hostigamiento, hechos muy graves que evidencian el irrespeto generalizado a la actividad judicial. Entre los magistrados que han sido amenazados se encuentran Yesid Ramírez, María del Rosario González, Julio Enrique Socha, Javier Zapata, Augusto Ibáñez y Jaime Arrubla Paucar⁴⁶².

3. Ausencia de garantías para las mujeres víctimas que participan en el procedimiento de la ley 975 de 2005

El 16 de mayo de 2008 la Corte Constitucional profirió la sentencia T-496/08, en la cual se pronunció sobre la acción de tutela instaurada por la Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) y otras mujeres víctimas de la violencia, contra el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fiscalía General de la Nación. Las demandantes señalaban que su seguridad personal se ve amenazada cuando acuden a los procedimientos de la ley 975 de 2005 o de “justicia y paz” a denunciar su caso, pues son objeto de amenazas que les imposibilitan ejercer su derecho a la justicia.

El fallo de la Corte Constitucional hace un recuento de las disposiciones que reconocen y protegen el derecho a la seguridad personal en la Constitución Política y en la jurisprudencia constitucional. También recoge algunas disposiciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que hacen referencia a las obligaciones internacionales que el Estado colombiano tiene en la materia, y recapitula de manera detallada los mandatos constitucionales específicos y las obligaciones internacionales relacionadas con el deber de protección a la mujer frente a todo tipo de violencia. Además, la Corte aborda de manera especial el tema del impacto diferencial y agudizado que el conflicto armado tiene sobre las mujeres y, basada en lo señalado anteriormente en el Auto 092 de 2008, retoma el análisis de los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que, por su género, le impone la violencia armada a las mujeres en el país. Después, la Corte identifica, a partir de su jurisprudencia sobre el derecho a la seguridad y de disposiciones internacionales, una serie de principios orientadores para la elaboración de una estrategia de protección para mujeres víctima y testigos de grave criminalidad⁴⁶³ y unos elementos mínimos de racionalidad para la adecuada incorporación de criterios diferenciales a cualquier programa que se integre como parte de una política pública⁴⁶⁴.

Con los criterios anteriores, la Corte evalúa si la estrategia del Estado colombiano para la protección de las víctimas y testigos que participan de los procedimientos de la ley de “justicia y paz” es adecuada para enfrentar la problemática particular de seguridad de esta población. Tras un análisis de su contenido, el fallo concluye que el Programa creado por el decreto 3570 de 2007 no responde de forma adecuada a “*los estándares y requerimientos de un Programa Integral de Protección de Víctimas y Testigos de delitos atroces,*

⁴⁶² “Policía investiga correos amenazantes contra magistrados de la Corte Suprema”, diario *El Tiempo*, 18 de marzo de 2010, www.eltiempo.com; y “Fiscalía descubre plan para atentar contra magistrados de la Corte Suprema”, radio *Caracol*, 4 de marzo de 2010, www.caracol.com.co

⁴⁶³ De acuerdo con el apartado 8.1.3. de la sentencia, los principios orientadores son: i) el deber de *identificación* del riesgo; ii) la *especificidad* y *exhaustividad* en la valoración del riesgo y los factores que lo generan; (iii) la *oportunidad* en la respuesta; (iv) la *adecuación* de la respuesta a las circunstancias; (v) la *actualización* del estudio de riesgo (evaluación periódica); (vi) la prohibición a la Administración de generar riesgos extraordinarios (*no perjudicar*); (vii) la capacitación de los encargados de operar el programa; (viii) la incorporación al programa de expertos en experiencias traumáticas y asesores psicológicos; (ix) la información adecuada; (x) la logística segura, y (xi) la garantía de atención de necesidades básicas.

⁴⁶⁴ Para revisar los elementos de racionalidad en detalle, ver apartado 8.2. de la sentencia.

atribuibles a organizaciones armadas al margen de la ley” y que desconoce las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano en relación con la prevención de la discriminación y la violencia contra la mujer. También indica que el programa no contempla un enfoque de género, ni ninguna forma de enfoque diferencial.

Además de lo anterior, la Corte verifica la situación fáctica que las demandantes alegan estar viviendo, y reconoce una efectiva vulneración de sus derechos. El fallo señala que se les somete a una serie de cargas que no tienen el deber jurídico de soportar y que las autoridades deberían conjurar o mitigar, y destaca que se encuentran en una situación de riesgo extraordinario inobjetable.

En consecuencia, la Corte ordena al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación adoptar las medidas de protección que correspondan a cada caso, *“efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad (Supra 8) que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de Justicia y Paz”* en un plazo máximo de seis meses, y rendir un informe ante el Juez constitucional de primera instancia al cabo de este tiempo.

Desafortunadamente, lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-496 no se ha cumplido. Los seis meses a los que se refiere la sentencia vencieron el 16 de diciembre de 2008. Ese mismo día el Ministerio y la Fiscalía únicamente presentaron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca un informe sobre las actividades adelantadas para la reformulación del Programa de Protección.

El 19 de mayo de 2010 el Gobierno expidió el decreto 1737, por el cual modifica el decreto 3570 de 2007 en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Este nuevo decreto, si bien introduce reformas al Programa de protección e incluye en su articulado algunas menciones a la perspectiva de género y al enfoque diferencial, no modifica ni adecua las medidas de protecciones existentes, que fueron las que la Corte señaló como insuficientes e inadecuadas para las condiciones particulares de las mujeres. Tampoco establece medidas concretas de incorporación de una perspectiva de género en materia de protección más allá de algunas capacitaciones y talleres con funcionarios públicos, ni incorpora los principios orientadores y los elementos de racionalidad señalados por la Corte.

Así las cosas, más de dos años después de proferida la sentencia, y de resaltada la importancia de la adopción inmediata de medidas para garantizar la seguridad para las mujeres que participan de los procesos de justicia y paz, no se han hecho los cambios necesarios. Por supuesto, tampoco se presenta hasta el momento una mejoría efectiva en la situación de goce efectivo del derecho a la seguridad de las personas beneficiarias de este fallo, ni de las mujeres víctimas que se acercan al procedimiento de la ley 975 de 2005 en general.

4. Preocupaciones por la adopción de medidas que permitirían que la justicia penal militar continúe conociendo investigaciones de violaciones a los derechos humanos

En 2004, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación porque *“los tribunales militares sigan investigando delitos cometidos por el personal militar que implican torturas, desapariciones forzadas, y ejecuciones sumarias y arbitrarias, no obstante su anterior ineficacia para resolver esos crímenes y de la decisión de la Corte Constitucional que otorgó jurisdicción sobre tales crímenes a los tribunales ordinarios”*⁴⁶⁵.

A pesar de esta preocupación la jurisdicción penal militar continúa conociendo casos de violaciones a los derechos humanos, como se ha evidenciado en hechos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas. Lo que demuestra el incumplimiento de la recomendación formulada por el Comité en 2004, en la requirió al Estado *“asegurar que los tribunales ordinarios investiguen y juzguen dichos crímenes”*⁴⁶⁶. Esto sumado a la adopción o trámite de medidas que permiten que la justicia penal militar siga conociendo casos de violaciones a los derechos humanos.

4.1. Suspensión provisional del acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación

Una de estas medidas se relaciona con la suspensión provisional otorgada por el Consejo de Estado, a propósito de la acción de nulidad interpuesta en contra del acuerdo suscrito entre el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación en el que se establecía que, ante posibles homicidios atribuidos a la Fuerza Pública, los informes de levantamiento de cadáveres y los elementos materiales probatorios serían remitidos a la Fiscalía que asumirá a prevención las indagaciones para determinar si eran de su competencia, o si por el contrario, le correspondía a la justicia penal militar⁴⁶⁷. Esto para impedir que, en casos de ejecuciones extrajudiciales atribuidas presuntamente a la Fuerza Pública, las primeras indagaciones estuvieran a cargo de la justicia penal militar.

El 14 de diciembre de 2009, el Consejo de Estado decidió otorgar la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo conocido como “Apoyo a la justicia penal militar”, con sustento en los siguientes argumentos:

*“El texto de la directriz impartida por el Ministerio de Defensa Nacional y la Fiscalía General de la Nación señala que cuando se cometan los delitos de homicidio simple y homicidio en persona protegida ‘con ocasión de las operaciones propias de las Fuerzas Militares’, se está ante circunstancias ‘que ameritan la inspección técnico científica de los lugares en los que hayan ocurrido los hechos’, lo cual será realizado por los servidores del Cuerpo Técnico de Investigación”*⁴⁶⁸.

⁴⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia*, CCPR/CO/80/COL, 80º período de sesiones, 26 de mayo de 2004, párr. 16.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Ministerio de Defensa Nacional y Fiscalía General de la Nación, *Acuerdo de Apoyo a la Justicia Penal Militar*, Bogotá, 14 de junio de 2006.

⁴⁶⁸ *Ibid.* pág. 7 y 8.

“Lo anterior por cuanto, mientras la Carta Política radica la competencia para investigar y juzgar los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio en la Justicia Penal Militar, el acto administrativo acusado radica dicha competencia (investigativa) en la Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía”⁴⁶⁹.

Con sustento en esta decisión, actualmente se encuentra sin efecto el acuerdo suscrito entre la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa que impartía directrices claras que otorgaban a la jurisdicción ordinaria el conocimiento a prevención de los casos de homicidio presuntamente atribuidos a la Fuerza Pública.

Sin embargo, esta decisión va en contravía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que ha determinado el carácter residual de la justicia penal militar, y que por lo tanto su competencia no aplica en los casos en que:

“El miembro de la fuerza pública, así se encuentre en servicio activo, ha podido cometer el crimen al margen de la misión castrense encomendada: en este caso, el solo hecho de estar en servicio activo no lo exime de ser sometido al derecho penal común. Las prerrogativas y la investidura que ostentan los miembros de la fuerza pública pierden toda relación con el servicio cuando deliberadamente son utilizadas para cometer delitos comunes, los cuales no dejan de serlo porque el agente se haya aprovechado de las mencionadas prerrogativas e investidura, ya que ellas no equivalen a servicio ni, de otro lado, tienen la virtud de mutar el delito común en un acto relacionado con el mismo”⁴⁷⁰.

Ante esta suspensión preocupa que la Fuerza Pública intente manipular las escenas de los crímenes para hacer pasar a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales como “muertas en combate” remitiendo además las investigaciones a la justicia penal militar. Preocupa ahora que, en su examen sobre la nulidad de este acuerdo, el Consejo de Estado deje sin efecto un acto administrativo que establecía un mecanismo de prevención para la no repetición de esta práctica tan afianzada al interior de la Fuerza Pública.

4.2. Análisis de dos iniciativas legislativas sobre la justicia penal militar

Por otra parte, el Gobierno nacional ha promovido dos iniciativas legislativas relacionadas con la justicia penal militar. La primera corresponde con una reforma constitucional que otorgaba a la justicia penal militar la naturaleza de jurisdicción especial, y que fue archivada por falta de trámite. La otra se refiere a la expedición de un nuevo Código Penal Militar, el cual se encuentra cercano a convertirse en ley de la república. Ambas iniciativas contemplan medidas que fortalecen la competencia de la justicia penal militar sin garantizar su debida independencia e imparcialidad, pudiendo entorpecer los deberes de investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de la Fuerza Pública.

4.2.1. Reforma constitucional que promovió constituir la justicia penal militar en una jurisdicción especial

⁴⁶⁹ *Ibid.* pág. 10.

⁴⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-358 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Este análisis empezará por referirse al proyecto de reforma constitucional que fue tramitado en el Congreso de la República en 2008⁴⁷¹, en el que se proponía agregar un artículo a la Constitución Política por medio del cual se le otorgara naturaleza de jurisdicción especial a la justicia penal militar, trasladándola de la rama ejecutiva a la rama judicial⁴⁷². A finales de 2008, el trámite de dicha reforma constitucional fracasó debido a que no alcanzaron a ser conciliados los textos aprobados en las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes, lo cual según la legislación colombiana da lugar al archivo del proyecto. No obstante lo anterior, es pertinente hacer mención a él, teniendo en cuenta que es probable que el Gobierno intente promoverlo de nuevo tal como lo ha anunciado en distintos espacios internacionales⁴⁷³.

Existen por lo menos dos aspectos que hacen que la medida propuesta resulte inconveniente e inapropiada. Por un lado, el proyecto de reforma no otorga autonomía e imparcialidad a la justicia penal militar, sino que por el contrario mantiene la parcialidad y dependencia hacia el poder militar a través del sostenimiento de los funcionarios y la subordinación jerárquica que ha caracterizado a la jurisdicción penal militar. Lo anterior por cuanto el proyecto de reforma constitucional no modificaba la composición de los miembros de la justicia penal militar, sino que dejaba incólume el artículo 221 de la Constitución Política, que establece que los tribunales militares estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública, en servicio activo o retirados⁴⁷⁴.

De otro lado, este proyecto era inconveniente porque podía provocar que la justicia penal militar perdiera su naturaleza excepcional, y se estableciera como un juez con competencia para juzgar no sólo actos relacionados con el servicio, sino también delitos comunes que no guardan relación directa con el servicio. Este riesgo se deriva de que el proyecto de acto legislativo no limitó de manera expresa la competencia de la jurisdicción penal militar a los actos relacionados con el servicio.

Estas dos razones obstruyen el cumplimiento de los deberes de investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones de derechos humanos cometidas por los miembros de la Fuerza Pública. Es por esto que, aunque es positivo que el proyecto haya sido archivado, se observa con preocupación la intención del Gobierno de presentarlo de nuevo.

4.2.2. Preocupaciones a propósito de la adopción del nuevo Código Penal Militar

La segunda iniciativa legislativa a la que se hará referencia, es aquella por medio de la cual se dicta un nuevo Código Penal Militar. Que después de haber cumplido todo el trámite

⁴⁷¹ Acto legislativo 17 de 2008 del Senado de la República, presentado por el Ministro de Defensa Nacional.

⁴⁷² De acuerdo con la Constitución de 1991, existen solo dos jurisdicciones especiales, que son la jurisdicción de paz y la indígena.

⁴⁷³ el 17 de octubre de 2007, el Presidente de la República, para responder a las críticas formuladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionadas con la falta de imparcialidad e independencia de la justicia penal militar, le comunicó al mencionado tribunal su intención de reformar la justicia penal militar. Al respecto, manifestó que: *“Nosotros tenemos toda la disposición de reformarla, pero he encontrado razonables los argumentos del Ministro de Defensa, de los altos mandos, de las reservas, en el sentido de que no se puede prescindir de la justicia penal militar. Aspiramos que la reforma que se introduzca sea la adecuada. Hay una independencia para los fallos, que se pone en duda por la jerarquía administrativa. [...] Y queremos encontrar los textos en la nueva reforma legal, para que esa duda quede totalmente eliminada”*. El discurso completo puede consultarse en: www.presidencia.gov.co.

⁴⁷⁴ El artículo 221 de la Constitución Política de Colombia prescribe: *“De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro”*.

legislativo y de haber sido revisada en dos ocasiones por la Corte Constitucional⁴⁷⁵, está pendiente de ser sancionada por el Presidente para convertirse en ley de la República. Este nuevo Código contiene importantes disposiciones que pueden ser útiles para promover el cumplimiento de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a los miembros de la Fuerza Pública que cometan violaciones de a los derechos humanos, siendo una de las más importantes la de excluir expresamente de la competencia de la justicia penal militar las violaciones a derechos humanos⁴⁷⁶.

Sin embargo, el nuevo Código también establece algunas medidas lesivas para el cumplimiento de los deberes de investigación, juzgamiento y sanción de las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la Fuerza Pública. Una de ellas, corresponde con la creación de un Cuerpo Técnico de Investigaciones que obedece al propósito de adecuar el Código a los principios del sistema penal acusatorio, por lo que además propone crear el cargo de Fiscal General Penal Militar y una institución denominada Fiscalía General Penal Militar. El mencionado Cuerpo Técnico de Investigaciones estará a cargo del Fiscal General Penal Militar y tendrá a su cargo apoyar las actividades de investigación, tales como: recoger las pruebas en el lugar de los hechos y diseñar y ejecutar el plan metodológico de investigación. La creación del Cuerpo Técnico de Investigaciones es una medida contraria a la Constitución Política que prohíbe que las fuerzas militares tengan funciones de policía judicial, y a los tratados internacionales de derechos humanos, de los cuales se desprende la obligación de adelantar investigaciones independientes e imparciales respecto de las violaciones de derechos humanos.

Y en segundo lugar, el nuevo Código Penal Militar atribuye a la justicia penal militar la investigación y juzgamiento de algunos delitos que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, desconociendo la excepcionalidad del fuero penal militar. En este sentido, el abuso de autoridad, la violación de habitación ajena y el daño en bien ajeno⁴⁷⁷ son conductas que no necesariamente guardan una relación clara y directa con el servicio militar, por lo que no deberían haber sido previstas como de competencia de la justicia penal militar. En la medida en que constituyen una infracción a los derechos a la intimidad y a la propiedad, su investigación y juzgamiento debería estar a cargo de la justicia penal ordinaria.

Por lo tanto, es necesario que se expidan normas que corrijan los defectos señalados para garantizar que la legislación sobre justicia penal militar se adecue a los estándares sobre derechos humanos, en especial a aquellos que establecen el deber de investigar, juzgar y sancionar de manera independiente e imparcial las violaciones a los derechos humanos.

Capítulo IX. Injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia, y el domicilio por parte del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- (art. 17)

1. Actividades de inteligencia ilegales desarrolladas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en contra de defensores de derechos humanos, magistrados, políticos de oposición, sindicalistas y periodistas

⁴⁷⁵ Mediante las sentencias C-533 de 2008 y C-469 de 2009.

⁴⁷⁶ Código Penal Militar, art.3.

⁴⁷⁷ Código Penal Militar, art. 165, 167 y 170.

A comienzos del año 2009, los medios de comunicación denunciaron presuntas irregularidades cometidas por los funcionarios encargados de las labores de inteligencia y contrainteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

La Fiscalía General de la Nación realizó varias inspecciones a las dependencias del DAS, principalmente en los días 22 de febrero, 1º de marzo y 19 marzo del año 2009, y el 3 de abril de 2009 el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía produjo un primer informe que analiza la información confiscada y la aportada por Felipe Muñoz Gómez, actual director del DAS. En el informe se afirma que existen evidencias suficientes que permiten señalar la existencia de numerosos seguimientos e interceptaciones ilegales, desde el año 2004, a magistrados de las Altas cortes, periodistas, opositores políticos y miembros de organizaciones de derechos humanos⁴⁷⁸.

En el mismo documento se constata también la existencia de grupos especiales al interior del DAS, como el “G3” y el “GONI”, dedicados exclusivamente a las mencionadas actividades ilegales. El Grupo Especial de Inteligencia -G3-⁴⁷⁹ y el Grupo de Observación y Verificación Nacional e Internacional –GONI-, que sucedió al G3⁴⁸⁰, fueron creados, promovidos y financiados por el DAS para encargarlos de realizar los seguimientos ilegales. Estos grupos no existían oficialmente y sólo le reportaban al director y a la jefatura de inteligencia del DAS sobre seguimientos y monitoreos a opositores del Gobierno o personas que eran consideradas por ellos como una amenaza⁴⁸¹. Además del trabajo de sus integrantes, estos grupos recibían apoyo de otras dependencias del DAS, entre las que vale la pena destacar a los escoltas asignados a esquemas de protección⁴⁸².

En un principio se pensó que las actividades de los grupos de inteligencia y contrainteligencia del DAS se habían limitado a interceptaciones y monitoreos de carácter ilegal⁴⁸³. Sin embargo, los investigadores de la Fiscalía han encontrado archivos que

⁴⁷⁸ Posteriormente se pudo establecer que estas actividades también se realizaron en contra de los miembros de una misión de la CIDH que visitó Colombia en 2005, encabezada por la entonces Comisionada y Relatora para Colombia, hoy miembro del Comité de Derechos del Niño, Susana Villarán. Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comunicado de prensa No. 59/09, 13 de agosto de 2009, <http://www.iachr.org/Comunicados/Spanish/2009/59-09sp.htm>.

⁴⁷⁹ El Grupo Especial de Inteligencia (G-3) fue creado entre finales de 2003 y 2004, presuntamente por recomendación del entonces asesor del DAS José Miguel Narváez, para hacer inteligencia a las distintas organizaciones de derechos humanos. Según la declaración juramentada ante la Procuraduría del coordinador de este grupo, Jaime Fernando Ovalle Olaz, con la creación del G-3 se buscaba estudiar a actores y hechos políticos “que representen riesgos, amenazas u oportunidades al alto Gobierno”, en “En 2004 empezaron rastreos del DAS”, Periódico *El Espectador*, 12 de junio de 2009. Este mismo funcionario señaló también “(...) del G-3, que funcionaba en el piso octavo del DAS, al lado de la oficina de control disciplinario y de planeación, que según Arzayús, nada tenía de clandestino porque de éste sabía desde su director, Jorge Noguera, hasta funcionarios de las 27 seccionales a quienes se les solicitaba verificar constantemente información de ONG, y que existen actas de las reuniones y ‘los blancos que se trabajaban’”, en “Confesiones de Arzayús”, Periódico *El Espectador*, 20 de junio de 2009.

⁴⁸⁰ “(...) aunque el G-3 desapareció, sus integrantes continuaron en el DAS y varios quedaron incorporados en el Goni, el mismo grupo encargado de hacerles seguimiento a los magistrados de la Corte Suprema y otras personalidades”, Revista *Semana*, “El génesis del espionaje del DAS”, 25 de abril de 2009.

⁴⁸¹ “Fiscalía investigará a funcionarios del Gobierno”, diario *El Tiempo*, 21 de enero de 2010, www.eltiempo.com.

⁴⁸² Hay información en el expediente que indica que hasta los mismos agentes del DAS que hacen parte de los esquemas de protección de los magistrados de la Corte colaboraron en hacer actividades de inteligencia a los magistrados. En junio de 2009, *El Espectador* informó: “Se ordenó recopilar información de cuatro magistrados de la Corte Constitucional, el abogado Ramiro Bejarano y otros políticos de los que pidieron celulares y cartillas decodificadas. Buena parte de esta información habría sido entregada por los agentes que hacen parte de sus esquemas de seguridad”. “Confesiones de Arzayús”, Periódico *El Espectador*, 20 de junio de 2009.

⁴⁸³ Las actividades y operaciones implicaban, según la información conocida hasta el momento, infiltración en organizaciones y eventos públicos, vigilancia, averiguación de las medidas de protección de la persona vigilada en su residencia y oficina, seguimientos (incluso a los familiares y a las hijas e hijos menores de edad), interceptación de comunicaciones telefónicas y electrónicas, fotografías y construcción de perfiles psicológicos, entre otras, todo esto con fines de investigación criminal, y para restringir y neutralizar “entidades de tendencia opositora”.

evidencian una estrategia de acción ofensiva en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, opositores políticos, magistrados y magistradas de las Altas cortes y periodistas⁴⁸⁴. Hay evidencia de que se realizaban actividades que se conocían como de “inteligencia ofensiva”, la cual fue definida por el primer coordinador del G3, Jaime Ovalle, como “*tareas de interceptación que permitían prevenir al Gobierno sobre maniobras ejecutadas por las ONG (...) y movimientos de integrantes de ONG extranjeras que viajaban a Colombia a denunciar supuestas violaciones de derechos humanos*”⁴⁸⁵. Dentro de estas, las estrategias principales fueron las de desprestigio, presión y sabotaje, mediante todo tipo de prácticas violatorias a los derechos humanos⁴⁸⁶. Inclusive se encontraron evidencias de la existencia de un “manual para amenazar” cuyo propósito era amedrentar a defensores de derechos humanos⁴⁸⁷. Así también, se utilizaron oficinas clandestinas o de “fachada”⁴⁸⁸. El ex Director del DAS, Jorge Noguera, aceptó que desde ese organismo se hacían seguimientos y se amenazaba a periodistas, sindicalistas y miembros de ONG⁴⁸⁹; y los motivos aducidos para desarrollar estas actividades de inteligencia se sustentan en las labores propias de la defensa de los derechos humanos⁴⁹⁰.

2. Investigaciones que se adelantan en contra de los presuntos responsables

Como consecuencia de las denuncias y los primeros hallazgos, la Fiscalía inició una serie de investigaciones penales en contra de funcionarios y ex funcionarios de las últimas cuatro administraciones del DAS.

Por tratarse de hechos acaecidos a partir del año 2004, las investigaciones están divididas en dos grupos, de acuerdo con la legislación que regula el proceso penal de la época, a

⁴⁸⁴ “La Fiscalía reveló pruebas —no ya indicios— de un complot activado al parecer con beneplácito de la Casa de Nariño. La celada comprende infiltración en el máximo tribunal de justicia, espionaje, amenazas y chantajes, campañas de descrédito, guerra jurídica, auscultación de patrimonios privados, sabotaje, terrorismo (con explosivos o incendio)... y asesinatos”, en “DAS: conspiración de Estado”, diario *El Espectador*, 20 de abril de 2010, www.elespectador.com.

⁴⁸⁵ “DAS creó un grupo para cometer delitos contra la oposición, dice Fiscalía”, diario *El Tiempo*, 1 de mayo de 2010, www.eltiempo.com.

⁴⁸⁶ El G-3 creó “(...) una especie de manual de seguimiento y acoso en el que se pedía explícitamente la identificación de ‘actuaciones irregulares (vicios, amantes, etc.)’ y, en ‘lo posible con material fotográfico que lo sustente’, para así poder desacreditar a esos ‘blancos’”. Este tipo de inteligencia se hizo, por ejemplo, en la Operación “Lince”, que indagó en las vidas privadas de líderes de organizaciones no gubernamentales. Uno de los investigadores del caso aseguró que, “[u]bicaron a padres y cónyuges de miembros de ONG nacionales y extranjeras; fotografiaron a hijos de defensores de derechos humanos” (“El siniestro manual del DAS”, diario *El Tiempo*, 14 de junio de 2009). El DAS también obtuvo la información bancaria y financiera de las personas, suministrada por la UIAF, información que dio el Banco de la República sobre divisas y cuentas, información sobre registros migratorios, información sobre sus teléfonos móviles, y relación de propiedades y vehículos, para indagar si las organizaciones de derechos humanos evadían tributos o lavaban dineros. Igualmente, a todos los defensores de derechos humanos y periodistas vigilados, “(...) se les consultaron antecedentes, anotaciones de inteligencia, hábitos, debilidades e información íntima” (“En 2004 empezaron rastreos del DAS”, Periódico *El Espectador*, 12 de junio de 2009).

⁴⁸⁷ “‘Chuzadas’ del DAS, ¿un caso de lesa humanidad?”, diario *El Espectador*, 10 de abril de 2010, www.elespectador.com.

⁴⁸⁸ Al respecto ver, “Andrés Peñate dice que funcionarios del DAS tenían oficinas de fachada”, diario *El Tiempo*, 5 de febrero de 2010; “En la administración de Jorge Noguera en el DAS se hacían actividades de intimidación a sindicalistas”, diario *El Tiempo*, 15 de febrero de 2010, www.eltiempo.com.

⁴⁸⁹ Al respecto ver, “El DAS: un capítulo para no olvidar”, diario *El Espectador*, 14 de abril de 2010, www.elespectador.com; “En la administración de Jorge Noguera en el DAS se hacían actividades de intimidación a sindicalistas”, diario *El Tiempo*, 15 de febrero de 2010, www.eltiempo.com.

⁴⁹⁰ Es así como el entonces director de inteligencia explicó las acciones de inteligencia contra varias ONG: “En ese contexto, [Arzayús] manifestó que tuvo conocimiento de un documento elaborado por el DAS en el que se reportaba que el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo iba a adelantar campañas de desprestigio contra el Gobierno en el ámbito internacional; que en Redepaz utilizaban su investidura para realizar actividades ilícitas; de la ONG Justicia y Paz, que supuestamente querían desacreditar al Estado; de la Comisión Colombiana de Juristas, que el abogado Gustavo Gallón presentaba constantes demandas contra leyes del Gobierno y que el Cinep publicaba textos para desinformar a la opinión pública”. “Confesiones de Arzayús”, Periódico *El Espectador*, 20 de junio de 2009.

saber: la ley 600 de 2000 y la ley 906 de 2004, que rige para delitos cometidos después del 1° de enero de 2005⁴⁹¹. De igual forma, las investigaciones han sido adelantadas mediante procedimientos distintos, dependiendo de si los funcionarios investigados ostentan o no el fuero constitucional que protege a los altos funcionarios de la Nación. Ese es el caso de las y los directores y ex directores del DAS, los cuales son investigados y acusados directamente por el Fiscal General de la Nación⁴⁹² y enjuiciados por Sala penal de la Corte Suprema de Justicia⁴⁹³, en un procedimiento especial distinto del ordinario mediante el cual se está investigando a los demás funcionarios de la entidad.

Como consecuencia de lo anterior, se ha producido una atomización de los procesos que dificulta su seguimiento y resulta en desmedro de los intereses de las víctimas, quienes se han visto avocadas a tratar con procedimientos de naturaleza distinta⁴⁹⁴, en los cuales tienen diferentes niveles de participación. Mientras que en la ley 600 de 2000 las víctimas, como parte civil, eran parte procesal, en la ley 906 de 2004 las víctimas no son sujeto procesal y pierden sus derechos de intervención en la relación litigiosa.

El estado actual de las investigaciones se puede resumir de la siguiente manera⁴⁹⁵: se encuentran en etapa de juicio los procesos en contra de Jorge Aurelio Noguera Cotes, Director del DAS entre el 16 de agosto de 2002 y el 22 de octubre de 2005 (sujeto a fuero constitucional)⁴⁹⁶, y los de otros siete ex funcionarios más mediante el proceso ordinario, dentro de los cuales se encuentra el ex Subdirector del DAS, José Miguel Narváez⁴⁹⁷, quien se cree fue el creador del G3. Ellos están siendo juzgados en el procedimiento penal de la ley 600 de 2000. Mediante el procedimiento de la ley 906, el Fiscal General de la Nación está por definir si formula cargos o no, en contra de los tres ex Directores de las administraciones del DAS posteriores a las de Jorge Noguera investigados⁴⁹⁸. Además, fueron llamados a juicio cinco ex funcionarios⁴⁹⁹, que actualmente están privados de su libertad, por su presunta responsabilidad en los seguimientos ilegales que contra magistrados, políticos, periodistas y defensores de derechos humanos se hicieron desde el organismo de inteligencia.

Estos funcionarios están siendo investigados en su mayoría por siete delitos: concierto para delinquir, violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de equipos emisores o receptores, abuso de autoridad, falsedad ideológica en documento público, destrucción u

⁴⁹¹ Ley 906 de 2004, *Código de Procedimiento Penal*, artículo 533.

⁴⁹² Artículo 251, numeral 1°, de la Constitución Política de Colombia.

⁴⁹³ Artículo 235, numeral 4°, de la Constitución Política de Colombia.

⁴⁹⁴ La ley 600 de 2000 es un sistema procesal mixto con tendencia inquisitiva, mientras que la ley 906 de 2004 presenta un sistema procesal mixto con tendencia adversarial.

⁴⁹⁵ Para mayores detalles revisar el Anexo.

⁴⁹⁶ Jorge Noguera Cotes fue acusado de entregar, como director del DAS, información de seguridad a los grupos paramilitares y, por omisión, de la eliminación de antecedentes criminales a narcotraficantes que realizaron funcionarios del DAS. En octubre de 2005 renunció a su cargo y fue nombrado cónsul en Milán (Italia). Sin embargo, se le investigó disciplinariamente, proceso por el cual fue destituido por la Procuraduría en noviembre de 2007. La investigación penal por estos hechos continúa.

⁴⁹⁷ Los siete funcionarios son: José Miguel Narváez, ex-subdirector del DAS; Jacqueline Sandoval Salazar, ex-directora de Contrainteligencia; Martha Inés Leal, ex-coordinadora del Grupo de inteligencia estratégica; Hugo Daney Ortiz, ex-subdirector de un Grupo de operaciones de inteligencia; Alexander Velásquez, ex-coordinador del Grupo de verificación de inteligencia estratégica; Jorge Armando Pubiano, ex-miembro de la Subdirección de contrainteligencia; y Alberto Ariza Rivas, ex-director de Inteligencia.

⁴⁹⁸ Andrés Mauricio Peñate, director entre el 26 de octubre del 2005 y el 18 de agosto del 2007; María del Pilar Hurtado, directora entre el 30 de agosto del 2007 y el 22 de octubre del 2008; y Joaquín Polo Montalvo, director entre el 23 de octubre de 2008 y el 14 de marzo de 2009.

⁴⁹⁹ Fernando Tabares, ex-director de Inteligencia; Jorge Alberto Lagos, ex-director de Contrainteligencia; Luz Marina Rodríguez, ex-directora de Operaciones del G3; Bernardo Murillo, ex-integrante del G3; y Gustavo Prieto, ex-subdirector de análisis.

ocultamiento de documento público y fraude procesal⁵⁰⁰. Además se está revisando el uso de los llamados “gastos reservados” para financiar las actividades ilegales.

Es importante señalar que las investigaciones se han visto afectadas por el robo y eliminación de información relacionada con las actividades de los grupos de inteligencia. Informes realizados por algunos medios de comunicación muestran cómo “(...) *gran parte del material que permitiría demostrar graves irregularidades fue sustraído y destruido por funcionarios del DAS en cuanto se enteraron de las investigaciones periodísticas y, posteriormente, de las judiciales*”⁵⁰¹.

Aparte de las investigaciones penales anotadas, el 22 de febrero de 2010 el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez, abrió pliego de cargos disciplinarios contra tres ex directores del DAS por haber encontrado pruebas suficientes que los involucra con las interceptaciones ilegales contra periodistas, sindicalistas y políticos. Los afectados con esta medida fueron Jorge Aurelio Noguera, Andrés Mauricio Peñate y María del Pilar Hurtado.

Así mismo, el pliego de cargos cobija al secretario general de la Presidencia, Bernardo Moreno. De acuerdo con el Procurador Ordóñez, la inclusión de Bernardo Moreno se basó en que permitió una cita “*en su despacho con funcionarios del DAS y de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (Uiaf) con el fin de enterarse de información reservada que no podía obtener ni utilizar por las limitaciones de su cargo*”⁵⁰².

3. Responsabilidad de la Presidencia de la República en las actividades ilegales de inteligencia

El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) tiene a su cargo la prestación tecnicada de un servicio público. Su misión es “*producir información privilegiada, conocimiento que produzca acción y proveer insumos al Presidente de la República para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado*”⁵⁰³, y corresponde con el objeto y las funciones que le fueron adjudicadas a la entidad mediante el decreto 643 del año 2004⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ “A indagatoria 4 ex jefes del DAS por ‘chuzadas’”, diario *El País*, 29 de mayo de 2009.

⁵⁰¹ “El espionaje era peor”, revista *Semana*, 25 de abril de 2009. En este artículo la Revista *Semana* publicó la evidencia de actos orientados a obstruir las investigaciones y favorecer con la impunidad a los funcionarios que participaron en este espionaje ilegal. Dice el artículo que: “Los fiscales tienen en su poder una serie de videos de las cámaras de seguridad del DAS que evidencian cómo en la semana del 19 al 23 de enero de este año, funcionarios adscritos a las direcciones de Inteligencia y Contrainteligencia del DAS, entre ellos el jefe de esta división, capitán Jorge Lagos, sacaron de las oficinas decenas de documentos, discos duros de computador y memorias extraíbles, entre otros elementos (...). Los documentos o el material que no pudo ser destruido o extraído de las instalaciones del DAS fue trasladado de oficinas con la pretensión de que no lo hallaran los miembros de la Fiscalía. Documentos que deberían estar, por ejemplo, en la dirección de Inteligencia, Contrainteligencia o Dirección Operativa, fueron ocultados en otras dependencias como Interpol, dirección de protección o salas de polígrafos”.

⁵⁰² “Procuraduría abre pliego de cargos por ‘chuzadas’ en el DAS”, diario *El Colombiano*, 22 de febrero de 2010, www.elcolombiano.com.

⁵⁰³ Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, misión-visión de la entidad, en www.das.gov.co.

⁵⁰⁴ Artículo 1°. *Objetivo*. El Departamento Administrativo de Seguridad tiene como objeto primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo.

En desarrollo de su objeto el Departamento Administrativo de Seguridad producirá la inteligencia que requiere el Estado, como instrumento de Gobierno para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado, de conformidad con lo preceptuado en la Ley y la Constitución Política de Colombia.

El DAS hace parte del nivel central de la Rama ejecutiva, a la cual pertenecen también la Presidencia de la República y los Ministerios. Su director hace parte del Gobierno y es nombrado directamente por el Presidente de la República⁵⁰⁵, lo que significa que se trata de una persona subordinada suya y de toda su confianza. El DAS, de acuerdo a las funciones anotadas, trabaja en función del Gobierno nacional y especialmente de la Presidencia de la República, con los cuales tiene un elevado grado de comunicación y coordinación. En este orden de ideas, la posibilidad de que los funcionarios de Presidencia de la República no conocieran de las actividades ilegales desarrolladas por la entidad resulta remota y, aún en el caso de que ello pudiera ocurrir, surgiría una responsabilidad por omisión en el control a un organismo bajo su mando.

Adicionalmente, dentro de las investigaciones que se adelantan, varios testimonios señalan que la Presidencia de la República, en cabeza del presidente Álvaro Uribe, direccionaba las acciones de inteligencia ilegal o, cuando menos, tenía conocimiento de éstas⁵⁰⁶. También se ha podido demostrar la existencia de una conexión entre las personas que fueron seleccionadas como objetivos de las persecuciones e intereses particulares del Gobierno nacional.

Es de resaltar que el ex Director del DAS, Jorge Noguera, indicó que la sugerencia de nombrar a José Miguel Narváez en la subdirección de la entidad había provenido directamente del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez⁵⁰⁷. Esta afirmación resulta preocupante, teniendo en cuenta que José Miguel Narváez fue el creador del grupo G3 y en varias ocasiones ha sido señalado como asesor del grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) por los altos mandos de dicho grupo armado⁵⁰⁸.

4. Medidas adoptadas por el Gobierno

4.1. Depuración de los archivos de inteligencia

Hasta el día de hoy no se han depurado los archivos creados a partir de las informaciones ilegalmente obtenidas, ni hay seguridad de que estas actividades hayan cesado. Incluso, en marzo fue descubierto un plan para asesinar a varios Magistrados de la Corte Suprema, frente a lo cual este Tribunal expresó que *“se veía precisado a denunciar la indiferencia y a repudiar gastadas estrategias retóricas que anuncian una falsa preocupación por la seguridad de los jueces y magistrados”*⁵⁰⁹. Tampoco se ha diseñado un mecanismo que permita a las víctimas de las actividades ilegales de inteligencia acceder a la información

⁵⁰⁵ Artículos 115 y 189, numeral 1º, de la Constitución Política de Colombia.

⁵⁰⁶ “Martha Leal (...), [I]La ex subdirectora de análisis del DAS aseguró que hacía estimaciones de inteligencia sobre actores políticos y para ello recibía información que tenía que ver con seguimientos, hojas de vida, perfiles de dirigentes políticos en todo el país, y de todas las vertientes. Enfatizó que esa información siempre terminaba en Presidencia”, en “Ex funcionaria del DAS explicó, en juicio a Noguera, que sus informes terminaban en Presidencia”, diario *El Tiempo*, 2 de marzo de 2010; “[D]e acuerdo con el testimonio, María del Pilar Hurtado pedía información de magistrados, políticos opositores y periodistas que luego era entregada a altos funcionarios de la Casa de Nariño [la Presidencia] para ser usada en operaciones de desprestigio”, en “Testigo afirma que director del DAS ocultó documentos sobre espionaje”, Revista *Semana*, lunes 10 de mayo de 2010, www.semana.com.

⁵⁰⁷ “Uribe sugirió nombramiento de Narváez en el DAS”, diario *El Espectador*, 1º de febrero de 2010, www.elespectador.com.

⁵⁰⁸ “El extraditado jefe paramilitar Salvatore Mancuso (...) reiteró que el ex subdirector del DAS José Miguel Narváez –implicado en el caso de las chuzadas– fue asesor de las AUC. ‘Lo conocí en el año 96 o 97 (...) Me reuní varias veces con él. Era instructor ideológico de los cuadros o mandos’ (...)”, en “Salvatore Mancuso salpicó al DAS en escándalo de ‘Tasmania’”, diario *El Tiempo*, 30 de abril de 2010, www.eltiempo.com.

⁵⁰⁹ Corte Suprema de Justicia, *Comunicado de Sala Plena*, comunicado de prensa del 4 de marzo de 2010.

encontrada en los archivos del DAS, salvo en aquellos casos donde estas personas hagan parte de los procesos judiciales que se adelantan.

La única actividad, aparte de las investigaciones penales y disciplinarias que el Estado ha adelantado para enfrentar estas graves conductas es la participación en la visita que, por iniciativa de la OACNUDH, realizaron las directivas del DAS, algunos funcionarios del Gobierno y de la Procuraduría, a un Centro de depuración de archivos en Berlín (Alemania).

4.2. Proyecto de ley que reforma el DAS

En vez de promover reformas que garanticen la independencia y autonomía de la judicatura, el Gobierno ha presentado al Congreso un proyecto de ley⁵¹⁰ que le cambia de nombre al DAS y entrega nuevamente la reglamentación de las actividades de inteligencia al Gobierno sin establecer mecanismos para su control. En concreto, el proyecto de ley suprime el DAS, hace referencia a algunas garantías laborales para sus trabajadores y faculta al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley por seis (6) meses, para crear la Agencia Central de Inteligencia de Colombia (ACI) y establecer su estructura, traslado de personal, funciones y competencias.

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia son regresadas a la nueva Agencia, después de haber sido retiradas del DAS y entregadas a la Policía, tras el escándalo. El proyecto de ley releva a la ACI de las labores de policía judicial, de enlace con la INTERPOL, y de las relacionadas con la protección física de personas en situación de riesgo, concentrando sus funciones en la coordinación de inteligencia y el control migratorio⁵¹¹.

La exclusiva reglamentación de las actividades de inteligencia en cabeza del Gobierno, que permitió la creación de grupos como el G-3 y dio lugar a sus abusos, es lo que propone el proyecto de ley presentado al Congreso. No se establece ningún mecanismo de control efectivo ni independiente para las actividades de inteligencia y contrainteligencia, ni se determinan criterios para la adecuada y permanente depuración de la información de inteligencia. El proyecto obliga a remitirse, para estos efectos, a la ley de inteligencia y

⁵¹⁰ Proyecto de ley 189 de 2009 Cámara y 185 de 2009 Senado, “*por la cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS–, se crea el Departamento Administrativo denominado Agencia Central de Inteligencia de Colombia –ACI– y se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con el Régimen de Personal y la creación de un Sistema Específico de Carrera Administrativa en la nueva agencia, el cambio de usuarios y titulares del certificado judicial, la reasignación de funciones y competencias de la entidad suprimida a otras Ramas del Poder Público y se dictan otras disposiciones*”.

⁵¹¹ De acuerdo con la Revista Semana, las funciones de la ACI se reorganizarían de la siguiente manera: 1. La producción de la inteligencia civil estratégica y prospectiva del Estado, mediante la planeación, la recolección por medios abiertos, medios técnicos y fuentes humanas, el procesamiento, el análisis y la difusión de información para la toma de decisiones. 2. La prevención, detección y/o neutralización de amenazas internas o externas que pongan en peligro las instituciones democráticas y la seguridad nacional. 3. El aseguramiento del control migratorio del Estado colombiano ejerciendo la autoridad de control del mismo, en desarrollo de la política fijada por el Gobierno Nacional. 4. La obtención de información oportuna y en tiempo real para la toma de decisiones estratégicas a través del intercambio y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales que cumplan funciones de inteligencia y contrainteligencia de Estado o que cuenten con información de interés para la ACI. 5. El desarrollo de una cultura integral de inteligencia de Estado, de cooperación internacional y de respeto por los derechos humanos, por medio de la formación y especialización de los funcionarios y aspirantes de la ACI. Ver, “Reestructuración del DAS: ¿cirugía o eutanasia?”, revista *Semana*, 10 de mayo de 2010, www.semana.com.

contrainteligencia⁵¹², disposición que regula de manera deficiente los mecanismos de control a estas actividades⁵¹³.

A manera de conclusión se puede decir que en Colombia se han realizado interceptaciones ilegales de comunicaciones telefónicas y electrónicas, se han relaizado acciones para entorpecer la labor de defensa de derechos humanos, se ha registrado información inexacta y falsa y no se ha permitido el acceso oportuno a esa información, y se ha invadido la privacidad de las defensoras y los defensores de derechos humanos, periodistas, políticos de oposición y magistrados. Y que, a pesar de las múltiples recomendaciones internacionales, no se han revisado los fundamentos y procedimientos de las actividades de inteligencia, ni se han establecido mecanismo efectivos de control de esta acciones, que permitan revisar la información de inteligencia recaudada de forma periódica e independiente, y ni siquiera se tiene la certeza de que este tipo de actividades no continúen adelantándose en la actualidad.

Capítulo X. Obligatoriedad del servicio militar (art. 18)

La Constitución Política establece el derecho a la libertad de conciencia, y dispone que “*Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia*”⁵¹⁴. No obstante la claridad de esta disposición, el Estado ha sido renuente a reconocer la facultad de oponerse a prestar el servicio militar obligatorio, cuando esté en contra de la conciencia del individuo llamado a prestarlo.

Por esta razón, en varias oportunidades organismos internacionales han puesto de presente el incumplimiento del Estado de reconocer el derecho a oponerse a prestar el servicio militar obligatorio por razones de conciencia. En 2004, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación porque “*la legislación del Estado Parte no permite la objeción de conciencia al servicio militar*”⁵¹⁵. En consecuencia, recomendó al Estado “*garantizar que los objetores de conciencia puedan optar por un servicio alternativo cuya duración no tenga efectos punitivos*”⁵¹⁶.

Es importante resaltar que la Corte Constitucional dio un paso importante hacia el cumplimiento de la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos. Así, en la sentencia C-728 de 2009, que resolvió una acción de inconstitucionalidad que solicitaba que se incluyera a los objetores de conciencia como uno de los grupos exentos del deber de prestar servicio militar obligatorio⁵¹⁷, la Corte Constitucional declaró por primera vez que el artículo 18 de la Constitución Política reconoce la objeción de conciencia como un

⁵¹² Ley 1288 de 2009, “*Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*”.

⁵¹³ La ley 1288 de 2009 carece de mecanismos de control independientes, adecuados y efectivos a las actividades de inteligencia y contrainteligencia; contiene algunas medidas que amenazan la vigencia efectiva de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y le impone restricciones injustificadas al derecho de acceso a la información.

⁵¹⁴ Constitución Política de 1991, art. 18.

⁵¹⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Colombia*, CCPR/CO/80/COL, 80º período de sesiones, 26 de mayo de 2004, párr. 17.

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ La norma demandada fue el artículo 27 de la ley 48 de 1993, que disponía que en Colombia los únicos que están exentos de prestar el servicio militar obligatorio son (a) los discapacitados físicos y sensoriales permanentes y (b) los miembros de grupos indígenas.

derecho fundamental. En esta misma sentencia, advirtió que el Congreso no había regulado las condiciones en las cuales puede ser ejercido ese derecho, por lo que lo exhortó al poder legislativo que “*regule lo concerniente a la objeción de conciencia frente al servicio militar*”.

A pesar de este destacado avance, la sentencia C-728 de 2009 ha sido insuficiente para garantizar el derecho de los colombianos obligados a prestar servicio militar obligatorio a optar por un servicio alternativo en las condiciones determinadas por el Comité de Derechos Humanos, debido a que el Congreso de la República no ha cumplido con la orden dictada por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia. En efecto, a la fecha no sólo no ha sido aprobada una ley que regule el derecho fundamental a la objeción de conciencia, sino que ni siquiera ha sido presentado un proyecto de ley que se ocupe de esa materia.

Conviene señalar que el Gobierno nacional no ha realizado ninguna acción orientada a dar cumplimiento a la orden dictada por la Corte Constitucional en la sentencia C-728 de 2009, aun cuando la Constitución Política le reconoce facultades que le permiten hacerlo. Dichas facultades se derivan de la potestad conferida al Gobierno de presentar proyectos de ley a consideración del Congreso de la República⁵¹⁸, de la cual no ha hecho uso para poner en consideración del órgano legislativo una regulación sobre el derecho a la objeción de conciencia.

Capítulo XI. Vulneración a la libertad de expresión (art. 19)

El Estado colombiano cuenta con un marco jurídico interno acorde con las disposiciones internacionales en materia de libertad de expresión y de acceso a la información⁵¹⁹. Sin embargo, estas garantías democráticas no se reflejan en el respeto por quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión y dan acceso a la información pública, en un contexto de conflicto armado que ha generado una situación de amenaza e intimidación hacia la prensa.

Las constantes interpretaciones del Gobierno en el sentido de que las distintas expresiones que evalúan la gestión pública y difunden asuntos de interés constituyen ataques al Estado⁵²⁰, resultan de suma gravedad. Sobre todo cuando se ha utilizado el poder institucional para perseguir a quienes ejercen su derecho, particularmente periodistas, ya sea con el uso indebido de responsabilidades penales ulteriores o con censuras previas e indirectas.

En primer lugar se analizará la utilización de responsabilidades penales ulteriores como mecanismo para limitar la opinión pública; luego se hará referencia a las censuras que se han suscitado como consecuencia de seguimientos a periodistas; y finalmente, se observarán los límites al acceso a la información pública.

⁵¹⁸ Constitución Política, art. 154

⁵¹⁹ Pacto Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; y Constitución Política, artículo 20.

⁵²⁰ Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Sr. Ambeyi Ligabo, *Adición Misión a Colombia*, E/CN.4/2005/64/Add.3, 61º periodo de sesiones, 26 de noviembre de 2004, párr. 8.

1. Responsabilidad penal ulterior

El derecho a la libertad de opinión y de expresión no es absoluto y puede ser restringido a través de medidas estrictamente justificadas, que además de ser legales y cumplir con los propósitos del Pacto, deben ser necesarias para el logro de sus objetivos⁵²¹. Igualmente las obligaciones del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos establecen un límite adicional ante la imposibilidad de realizar censuras previas o indirectas.

En Colombia existen leyes para atribuir responsabilidad penal por el ejercicio de la libertad de expresión⁵²², que han sido aplicadas sin demostrar la amenaza o riesgo de vulneración de un derecho. Esta situación se registra a pesar de lo establecido por la Relatora para la libertad de expresión del Sistema Interamericano, que ha insistido en que resultan innecesarias las sanciones como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión al no comprobarse una lesión clara en la que exista una “*real malicia*”⁵²³.

Asimismo, las leyes penales han sido utilizadas por el Gobierno para intimidar a periodistas que, como en el caso de Daniel Coronell, han permitido la realización de un control democrático al ejercicio del poder y fomentan una actitud responsable de los funcionarios públicos⁵²⁴, lo que ha sido calificado en intervenciones oficiales como calumnia e injuria⁵²⁵.

Las normas que buscan limitar la libertad de expresión deben ser claras, expresas y unívocas, por lo que debe evitarse el uso de términos vagos y sujetos de múltiples interpretaciones⁵²⁶. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-417 de 2009 ha establecido un precedente valioso al observar la inconveniencia de las medidas sancionatorias y penales ulteriores en tanto desalientan la deliberación, particularmente cuando se aplican respecto de valoraciones críticas sobre asuntos de interés público, sobre personas que tienen relevancia pública, o cuando las medidas se dirigen a proteger el honor de ideas o instituciones.

Es por esto que, la intervención del Estado en la limitación del ejercicio de este derecho sólo se puede dar de manera excepcional a través de medidas legítimas, evitando el efecto inhibitorio que tienen en general las medidas sancionatorias. Es necesario que en Colombia se restablezca la naturaleza excepcional de las restricciones manteniendo un equilibrio entre la libertad de expresión y los demás derechos⁵²⁷.

⁵²¹ Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 550/1993, *Robert Faurisson v. France*, 1996.

⁵²² Código Penal, artículos 220 y 221.

⁵²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatora Especial sobre la libertad de expresión, *Informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51, 7 de mayo de 2009, Capítulo III, párr. 110.

⁵²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tristan Donoso y otros*, 2009, párr. 122.

⁵²⁵ “El presidente Álvaro Uribe y el periodista Daniel Coronell Libran la más dura batalla verbal en radio”, revista *Semana*, 9 de octubre de 2007, en www.semana.com

⁵²⁶ Relator especial de Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y expresión, Representante de libertad de los medios de la Organización por la Seguridad y Cooperación en Europa, Relatora Especial de libertad de expresión para la Organización de Estados Americanos, y Relatora Especial de libertad de expresión y el acceso a la información de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, *Declaración conjunta del décimo aniversario: Diez desafíos claves para la libertad de expresión en la próxima década*, 3 de febrero de 2010, núm. 8.

⁵²⁷ Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Seminario de expertos sobre la relación entre los artículos 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Libertad de expresión y apología del odio religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”*, A/HRC/10/31/Add.3, 10º período de sesiones, 16 de enero de 2009, párr. 29.

2. Seguimiento a periodistas

El ejercicio de la labor periodística en Colombia, en el marco de la violencia sociopolítica, resulta de alto riesgo debido a la intención de los grupos armados de mantener oculta la verdad. Igualmente, aquellos periodistas que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas de funcionarios públicos suelen verse afectados con hostigamientos como represalia por su trabajo, resultando esto en una limitación a los derechos reconocidos internacionalmente⁵²⁸.

En esta dirección, algunos pronunciamientos oficiales suelen constituir censuras indirectas que afectan a quienes contribuyen a la deliberación pública⁵²⁹. En casos como el de los periodistas Claudia Julieta Duque y Hollman Morris, estos pronunciamientos han derivado en seguimientos ilegales por parte de la agencia de inteligencia estatal DAS⁵³⁰.

Del mismo modo y como lo establece el principio nueve de la Declaración de principios sobre la libertad de expresión: “*El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión*”.

De esta manera, los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado se encuentran sujetos a ataques que impiden su derecho a buscar, cubrir y difundir información, a través de la vulneración de sus derechos a la vida, la integridad personal y la libertad que resultan en mecanismos que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión tanto en su ámbito individual como en el colectivo, lo que implica que el Estado esté en la obligación de otorgar medidas de protección especiales y facilidades para garantizar al periodista el ejercicio de su actividad⁵³¹.

Además, resulta particularmente grave que luego de presentarse estos hechos persista la impunidad en las investigaciones. En este sentido, el caso de Jaime Garzón, periodista asesinado en agosto de 1999 por grupos paramilitares, demuestra como las garantías judiciales se ven afectadas a causa de procesos judiciales largos y sin resultados concretos que demuestran, al menos, la desorganización en las investigaciones⁵³².

3. Acceso a la información pública

Por último, se hará referencia a dos situaciones que obstaculizan el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, reconocido en el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

⁵²⁸ Relator especial de Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y expresión, Representante sobre la libertad de prensa de la Organización por la Seguridad y Cooperación en Europa, y Relator Especial sobre la libertad de expresión para la Organización de Estados Americanos, *Declaración Conjunta sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y la investigación de la corrupción*, 18 de diciembre de 2003.

⁵²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ríos y otros*, 2009, párr. 143.

⁵³⁰ *Ibid.* párr. 184.

⁵³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 10.548. Hugo Bustíos Saavedra c. Perú*, Informe n.º 38, 1997, párr. 76 y 77.

⁵³² Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Ambeyi Ligabo, Adición Misión a Colombia*, E/CN.4/2005/64/Add.3, 61º periodo de sesiones, 26 de noviembre de 2004, párr. 48.

En primer lugar, la sociedad colombiana ha visto seriamente afectado su derecho de acceder a la información debido a la decisión de negar la publicidad de las audiencias de versión libre de miembros de grupos paramilitares sometidos a la ley de 975 de 2005. Esta decisión fue adoptada por la Fiscalía General de la Nación, en la resolución 387 de 2007, que señala las razones por las cuales se restringe la publicidad de las versiones libres. Estas restricciones desconocen las condiciones en las cuales se puede limitar el derecho a la información de acuerdo con el Pacto, por dos razones. La primera de ellas corresponde a que las restricciones no fueron aprobadas mediante una ley expedida por el Congreso, y segundo, por cuanto justifica la reserva de las audiencias aduciendo motivos que no se encuentran expresamente establecidos en el Pacto como, por ejemplo: la protección de los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra de las personas.

Además, aun cuando la resolución 387 de 2007 prevé la posibilidad de que las audiencias de versión libre pueden ser transmitidas en diferido, tres años después de expedida esta resolución no ha sido transmitida ninguna versión libre. Así, además de violar el derecho al acceso a la información, esta decisión supone el desconocimiento del derecho de la sociedad a conocer la verdad acerca de las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidas por los grupos paramilitares.

A propósito de esta restricción al acceso a la información de las versiones libres, la Corte Constitucional validó la reserva de dichas audiencias, argumentando que no estaba demostrado que la sociedad “*sólo pueda garantizar la eficacia de sus derechos a la información, a la verdad, justicia y reparación con la transmisión en directo de las audiencias de versión libre*”⁵³³.

El segundo hecho se relaciona con la legislación interna en materia de actividades de inteligencia y contrainteligencia. La ley 1288 de 2009, por medio de la cual se regulan las actividades de inteligencia y contrainteligencia, permite que toda persona, es decir no sólo los agentes de inteligencia y contrainteligencia, que revele información de carácter reservado pueda ser sancionada con pena de prisión de 5 a 8 años⁵³⁴. Esta disposición inhibe a la sociedad en general, y a la prensa en particular, de realizar un control ciudadano sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia y contrainteligencia al interior del Estado.

Por otra parte, esta ley exonera a los funcionarios de inteligencia y contrainteligencia del deber de denunciar las conductas punibles de las que tienen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, con excepción de los crímenes de lesa humanidad que son los únicos que deben ser denunciados por tales funcionarios⁵³⁵. Esta norma impide que los funcionarios de inteligencia y contrainteligencia denuncien graves violaciones de derechos humanos, de los que tengan conocimiento, que no puedan ser calificados como crímenes de lesa humanidad.

⁵³³ Corte Constitucional, sentencia T-049 de 2008.

⁵³⁴ Ley 1288 de 2009, art. 25.

⁵³⁵ Ley 1288 de 2009, art. 22.

Por razones similares a las que se han expuesto, la Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación por estas y otras disposiciones de la ley 1288 de 2009⁵³⁶.

Por otro lado, preocupa que el Estado no haya establecido un procedimiento de depuración de los archivos de inteligencia y contrainteligencia a pesar de las recomendaciones que en este sentido han formulado varios mecanismos internacionales de protección, entre ellos la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵³⁷. Aunque una de las normas que reglamenta la ley 1288 de 2009, prevé la posibilidad de contar con la asesoría de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para realizar una depuración de los archivos de inteligencia, el Gobierno nacional no ha aplicado esta disposición. Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recientemente manifestó su preocupación por “*la ausencia de mecanismos para que las personas sobre quienes existe información de inteligencia tengan acceso a ella y de esa forma puedan solicitar su corrección, actualización o en su caso la depuración de los archivos de inteligencia*”⁵³⁸.

Capítulo XII. Violaciones al derecho a la vida en contra de sindicalistas y ausencia de investigación de estos crímenes (art. 22)

A propósito de la situación de libertad sindical en Colombia, en 2009, la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), subrayó “*que un movimiento sindical sólo puede existir en un clima exento de violencia, y urgió al Gobierno a que ponga término a la actual situación de violencia e impunidad a través de medidas y políticas innovadoras y eficaces aplicadas de manera continúa*”⁵³⁹. El Gobierno ha asumido la estrategia de negar la compleja problemática de violaciones a los derechos humanos en contra de sindicalistas, e insiste en que se han dado avances sustanciales en la investigación y sanción de los crímenes cometidos en contra de este sector. En un contexto en el que sus prioridades se concentran en la aprobación de tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, antes que enfrentar la violencia y la impunidad con medidas contundentes que contribuyan a superarlas.

1. La violencia antisindical sigue afectando gravemente la existencia del sindicalismo

El panorama de violaciones al derecho a la vida en contra de personas sindicalizadas sigue siendo grave. En el período comprendido entre 2002 y 2009, se registraron 675 homicidios en contra de personas sindicalizadas.

⁵³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la libertad de expresión, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, 15 de abril de 2010, párr. 149 a 153.

⁵³⁷ Así, por ejemplo, en el Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, se recomendó que: “*las instituciones gubernamentales relevantes deberían acelerar la elaboración de un plan de acción para la creación de un mecanismo nacional de depuración de los archivos de inteligencia, en consulta con víctimas y organizaciones interesadas, que posibilite un activo rol de la Procuraduría General de la Nación, tal y como ha recomendado en años anteriores la oficina en Colombia*”.

⁵³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la libertad de expresión, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, 15 de abril de 2010, párr. 137.

⁵³⁹ Organización Internacional del Trabajo, Comisión de Aplicación de Normas, *Extracto de las actas de la Comisión de Aplicación de Normas para la Conferencia*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98° reunión, Ginebra, 2009, Parte II/38, en www.ilo.org

Respecto del año 2009, se registraron 47 homicidios en contra de sindicalistas lo que evidencia una reducción del 10,6% al compararlo con el año 2008, en el que se registraron 52 homicidios. A pesar de esta disminución, en 2009 se registró un aumento del 31,25% de los registros de homicidio en contra de dirigentes sindicales. Así, mientras en 2008 fueron asesinados 16 dirigentes sindicales, en 2009, lo fueron 21. A su vez, entre enero y abril de 2010 se han presentado por lo menos 25 homicidios, siete de ellos contra dirigentes sindicales, y cuatro atentados, tres de éstos en contra de dirigentes sindicales. Estos ataques preocupan pues sus impactos generan severos golpes a las organizaciones sindicales y al movimiento sindical en general.

Por su parte, durante 2009 las mujeres sindicalistas fueron víctimas de: 102 amenazas, 51 desplazamientos forzados, siete atentados, cinco homicidios y cinco hostigamientos.

De las 707 violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la integridad en contra de sindicalistas registradas en 2009, en los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (242), el 89,25% de las violaciones se atribuye a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agente estatales, el 24,38% (59 casos) y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares el 64,87% (157 casos). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 10,74% (26 casos).

La grave situación de los sindicalistas en Colombia se evidencia al comparar el porcentaje de homicidios registrados en este país con los del resto del mundo. Así, entre 1999 y 2009 fueron asesinados aproximadamente 1.717 trabajadores y trabajadoras sindicalizadas en todo el mundo, con un promedio de 170 asesinatos por año. Mientras que entre 1999 y 2009 solo en Colombia se registraron el 63,42% (1.089) de los asesinatos en contra de sindicalistas ocurridos en todo el mundo, convirtiéndose así en el país con el mayor porcentaje de asesinatos en contra de sindicalistas en los últimos diez años⁵⁴⁰.

2. Política de exterminio de sindicalistas por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

El Estado ha implementado una serie de acciones que han favorecido y fomentado la violencia antisindical. Una de ellas corresponde con las manifestaciones de altos funcionarios del Gobierno, incluyendo al Presidente de la República, en contra de la legitimidad de la actividad sindical que se realizan incumpliendo la recomendación formulada por la Comisión de Normas de la OIT que instó al Estado a dar *“un claro mensaje al más alto nivel de la importancia del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en la sociedad y de que no se tolerará la violencia antisindical”*⁵⁴¹.

Así mismo el movimiento sindical ha denunciado desde hace varios años la existencia de una política de exterminio por parte del Departamento Administrativo de Seguridad. Estrategia que en el último año se ha hecho evidente ante el esclarecimiento de las prácticas

⁵⁴⁰ Cifra de homicidios registrados entre 1999 y 2009 por la base de datos de la Escuela Nacional Sindical (ENS).

⁵⁴¹ Organización Internacional del Trabajo, Comisión de Aplicación de Normas, *Conclusiones sobre el caso Colombia*, 98° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2009, pág. 2.

ilegales implementadas por esta agencia de inteligencia que tenían como propósito debilitar la acción del movimiento sindical, de la oposición y de la justicia colombiana.

Así se ha logrado demostrar que, en desarrollo de esta estrategia, el DAS entregó listados con nombres de sindicalistas a grupos paramilitares para que fueran asesinados; interceptó ilegalmente las comunicaciones de sindicalistas, periodistas, magistrados y líderes de la oposición; ingresó ilegalmente a sedes sindicales y sustrajo información que utilizó como material de inteligencia; manipuló la información obtenida por funcionarios que hacían parte de esquemas de protección para hostigar a sus protegidos e incluso para crear falsas pruebas en procesos judiciales; y realizó inteligencia ofensiva, que se tradujo en proferir amenazar y hostigamientos en contra del movimiento sindical.

A propósito de esta situación, el Comité de Libertad Sindical señaló:

“El Comité observa que se trata de alegatos graves de supuesta connivencia entre un órgano del Estado que estaba encargado de la protección de los sindicalistas y grupos organizados al margen de la ley. El Comité estima que este tipo de situaciones pueden menoscabar seriamente la credibilidad del Gobierno en lo que respecta a su voluntad de luchar contra la violencia y la impunidad”⁵⁴².

A pesar de la gravedad de la situación expuesta el Gobierno ha adoptado medidas insuficientes. De un lado, promovió la aprobación por el Congreso de la República de la ley 1288 de 2009, por medio de la cual se regulan las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Esta norma desconoce la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia, que le imponen al Estado la obligación de diseñar e implementar un control independiente, adecuado y efectivo a esas actividades con el fin de evitar que estos organismos se extralimiten en sus funciones y las ejerzan de manera arbitraria. En este sentido se han expresado organismos internacionales⁵⁴³ y organizaciones nacionales⁵⁴⁴.

3. La situación de impunidad de los crímenes contra sindicalistas no ha variado

La impunidad en que se encuentran los crímenes cometidos en contra de sindicalistas, entendida como la ausencia de investigación y sanción de todos los hechos violentos cometidos en su contra, sigue siendo muy alta. Los órganos judiciales ordinarios que corresponden a los fiscales y jueces, y los especializados agrupados en la Subunidad de fiscales para conocer las investigaciones penales en el marco del caso 1787 y los jueces especializados y del circuito⁵⁴⁵, no ven el panorama de la violencia de manera integral y por

⁵⁴² Organización Internacional del Trabajo, Comité de Libertad Sindical, Caso 1787, Informe n.º 356, párr. 563

⁵⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe anual 2009, abril de 2010, Capítulo IV, párr. 136 y 137, y 185 a 189.

⁵⁴⁴ Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Reiniciar, *Documento de análisis sobre la ley de Inteligencia colombiana*, en: [www.reiniciar.org/files/LeyInteligencia_parte1\(1\).pdf](http://www.reiniciar.org/files/LeyInteligencia_parte1(1).pdf). Además ver la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la ley 1288 de 2009, presentada por la Comisión Colombiana de Juristas y Reiniciar, en www.coljuristas.org

⁵⁴⁵ En 2007 empezó a funcionar la subunidad de la Fiscalía General de la Nación encargada de investigar los hechos en el marco del caso 1787 de la OIT, y a finales de ese mismo año, se crearon los jueces especializados y del circuito para esos casos. Su objetivo era dar impulso a las investigaciones penales cuyas víctimas fueran sindicalistas. Todo esto como producto de la presión realizada por el movimiento sindical al Estado colombiano en el marco de la OIT para dar respuestas a la gravísima situación de impunidad de esos crímenes.

tanto, muchas de las medidas aplicadas son insuficientes o no son adecuadas para dar resultados contundentes⁵⁴⁶.

La Comisión de Normas en sus conclusiones sobre el caso de Colombia en el año 2009 señaló:

“La Comisión tomó nota de las preocupaciones planteadas en el sentido de que el número de condenas sigue siendo muy bajo y de que las sentencias que han sido dictadas sólo se refieren a los autores materiales de la violencia y no a los instigadores. La Comisión destacó que se precisan nuevas medidas y expresó la esperanza de que el Gobierno garantizará que el Poder Judicial será investido de todos los poderes necesarios a este fin, así como de que se continuarán asignando recursos financieros adicionales para una mayor protección de los sindicalistas amenazados, junto con un claro mensaje al más alto nivel de la importancia del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en la sociedad y de que no se tolerará la violencia antisindical. La Comisión recordó la necesidad de garantizar que todas las investigaciones sobre los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas se realicen rápida y eficientemente”⁵⁴⁷.

Debido a la presión del movimiento sindical internacional y las múltiples recomendaciones de los órganos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Fiscalía General de la Nación creó un mecanismo de investigación especializado para los crímenes cometidos en contra de sindicalistas. Sin embargo, existen varias preocupaciones en relación con la efectividad de la gestión de la Unidad. Entre ellas, preocupa que en la selección de casos realizada por la Subunidad de la Fiscalía General de la Nación, se hayan excluido todos los homicidios ocurridos antes del 1° de junio de 1991.

Respecto de los homicidios ocurridos en 2009, el Gobierno informó al Comité de Libertad Sindical de la OIT que está investigando 23 homicidios⁵⁴⁸ de los 47 que se registraron ese año. Así las cosas, la Subunidad estaría dejando de investigar 24 casos nuevos. Igual situación se registra para los homicidios registrados en 2010, pues a pesar de que entre el 1° de enero y el 30 de abril de 2010 se han registrado 25 homicidios de sindicalistas, el Gobierno ha informado que la Subunidad estaría investigando 12 homicidios, por lo que estaría dejando de investigar 13 nuevos casos. Por último, es grave que mientras el movimiento sindical ha denunciado el homicidio de 2.832 personas entre el 1° de enero de 1986 y el 30 de abril de 2010, la Subunidad solo está investigando 722, es decir el 25,4% de los homicidios registrados⁵⁴⁹.

A propósito de las sentencias dictadas por los jueces en casos de violencia antisindical es preciso señalar que, en la gran mayoría de casos, no se analiza el contexto social y político en que se llevaron a cabo las violaciones, estableciendo como soporte de la decisión exclusivamente el análisis fáctico de los hechos. Lo anterior obedece a que la investigación

⁵⁴⁶ La recopilación de la información y los análisis sobre impunidad fueron elaborados por la Comisión Colombiana de Juristas.

⁵⁴⁷ Organización Internacional del Trabajo, Comisión de Aplicación de Normas, *Extracto de las actas de la Comisión de Aplicación de Normas para la Conferencia*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98° reunión, Ginebra, 2009, Parte II/38, en www.ilo.org

⁵⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo, Comité de Libertad Sindical, caso 1787, informe núm. 356, Vol. XCIII, 2010, Serie B, núm. 1, marzo de 2010.

⁵⁴⁹ Este análisis fue realizado por la Comisión Colombiana de Juristas comparando las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación con la información registrada en la base de datos de la Escuela Nacional Sindical (ENS).

se realizó aisladamente sin tener en cuenta las características fundamentales del contexto de violencia antisindical. Además es preocupante que en muchas de las sentencias no se profundice sobre los móviles del crimen ni sobre la actividad sindical de la víctima.

Preocupa además que en casi la totalidad de las sentencias se omita realizar una investigación en contra de los posibles determinadores de los crímenes, por lo que las condenas se imponen exclusivamente en contra de los autores materiales de los hechos. De la capacidad de las autoridades para determinar los ordenadores de los crímenes, depende la desarticulación real de los grupos que ejercen violencia contra los sindicalistas. Lo contrario conduce a que dichas estructuras criminales sigan funcionando y a que no se ponga fin a las violaciones.

En muchas oportunidades, cuando la víctima es señalada como supuesta simpatizante de un grupo guerrillero por los perpetradores del crimen, las autoridades se atienen a lo dicho por los criminales al referirse al móvil o llegan incluso a adelantar una investigación en contra de la víctima. En varios casos, la versión de los victimarios se institucionaliza al ser ratificada por la Fiscalía en sus resoluciones de acusación lo que conduce al no esclarecimiento de los móviles del crimen y al respaldo de las acciones en contra de los sindicalistas.

Además de las medidas en materia de investigación y sanción de los crímenes cometidos en contra de sindicalistas, el Gobierno promovió ante el Congreso de la República la aprobación de la ley 1309 de 2009, por medio de la cual se aumentan las penas para delitos cometidos en contra sindicalistas y se incrementan los términos de prescripción para algunos de dichos delitos⁵⁵⁰. A propósito de esta ley, es necesario insistir en que el simple aumento de las penas no implica una reducción de los crímenes cometidos en contra de los sindicalistas por lo que se requieren reformas estructurales que garanticen la desarticulación de las estructuras que generan violencia, y la adopción de una política de investigación y sanción eficaz.

Otro escenario que permite que los crímenes cometidos en contra de sindicalistas se mantenga en la impunidad se da a propósito de la aplicación de la ley 975 de 2005 que es analizada en otra sección de este informe.

Capítulo XIII. Vulneración del derecho a la integridad y a la igualdad en el ámbito de la familia (art. 23 y 26)

En este capítulo se insiste en la necesidad de que el Estado colombiano cumpla con la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos, en el sentido de adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de las mujeres ante todo tipo de violencia, incluyendo la violencia intrafamiliar. Así, a pesar de la adopción de la ley 1257 de 2008 se demuestra que la violencia intrafamiliar sigue teniendo un grave impacto en los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas. Para este análisis se han utilizado las cifras estatales difundidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

⁵⁵⁰ Esta ley solo aplica para los delitos cometidos con posterioridad a la expedición de la ley que se produjo el 26 de junio de 2009.

Por otra parte, se identifican los obstáculos que impiden garantizar los derechos de las parejas del mismo sexo que han sido reconocidos por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias. Estos obstáculos se traducen en la ausencia de normatividad a propósito de estos derechos, y a la imposición de tratos discriminatorios en contra de parejas de personas del mismo sexo. Por último, se observa con preocupación la ausencia de políticas pública a favor de los derechos de la población LGBT, y el retroceso en la defensa de los derechos de las parejas de personas del mismo sexo por parte de la Procuraduría General de la Nación.

1. Adopción de la ley 1257 de 2008 y situación de la violencia intrafamiliar

El Estado colombiano fue llamado por el Comité de Derechos Humanos, en el año 2004 a “*reforzar las medidas existentes para la protección de las mujeres contra todo tipo de violencia, en particular la violencia doméstica*”⁵⁵¹.

El 4 de diciembre de 2008 fue sancionada la ley 1257 “*por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*”. Esta ley incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la noción de “*violencias contra las mujeres*” y considera este tipo de violencia como una violación a los derechos humanos, además fue producto del consenso de todas las mujeres congresistas, quienes se agruparon en una “*comisión accidental bicameral por la defensa de los derechos de las mujeres en Colombia*” y promovieron desde allí esta iniciativa en favor de los derechos de las mujeres. La expedición de la ley puede considerarse un avance promovido por las organizaciones sociales y de derechos humanos de las mujeres.

El artículo segundo de la ley 1257 define que: “*Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado*”.

A pesar de este avance legislativo, los hechos demuestran que la violencia intrafamiliar, como consecuencia de la discriminación contra las mujeres y las niñas, sigue teniendo un severo impacto sobre sus derechos. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), ha reportado que, para 2009, las víctimas de violencia intrafamiliar ascendieron a 93.862. Registrándose 4.059 casos más que en 2008. Según el INML, “*la violencia de pareja ocupó el primer lugar con 61.139 casos y dejó, de la misma manera que en años anteriores, como principales víctimas a las mujeres con el 88,6% y principalmente las que estaban ubicadas en edades entre 20 a 29 años de edad*”⁵⁵².

Durante el período comprendido entre 2004 y 2008, por lo menos 206.735 mujeres fueron víctimas de violencia propinada por su pareja lo que corresponde con el 90% de los casos

⁵⁵¹ Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto, observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Colombia*, CCPR/CO/80/COL, 26 de mayo de 2004, párr. 14.

⁵⁵² En el segundo lugar se situó la violencia entre otros familiares con 17.148 casos, luego el maltrato infantil con el 14.094 casos y por último la violencia contra el adulto mayor con 1.481. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), *Violencia Intrafamiliar. Colombia, 2009, niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar*, pág. 115, en www.medicinalegal.gov.co

de violencia entre miembros de la pareja⁵⁵³. Para ese mismo período, el INML resalta los altos niveles de afectación de las adolescentes frente a la violencia de pareja, indicando que esta población muestra un incremento cercano al doble a lo largo del periodo y en donde la afectación femenina alcanza el 97% del total de casos valorados⁵⁵⁴.

Para el INML es claro que *“la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres no se presenta como una serie de hechos aislados, ni como una sola forma de intimidación. Es una característica de la violencia de pareja que se registren varios eventos en contra de una misma persona consistentes, no sólo en agresiones físicas, sino también sexuales, psicológicas y patrimoniales por parte del mismo agresor. Muchos de estos casos no se denuncian”*⁵⁵⁵. Según el mismo reporte, para 2009 la violencia intrafamiliar ocupa el segundo lugar como causa de las lesiones no fatales revelando *“la institución familiar como uno de los principales escenarios en donde la violencia cobra importancia”*⁵⁵⁶.

Los datos del INML revelan además que, durante 2009, por lo menos 61 mujeres fueron víctimas de homicidio en el marco de la violencia intrafamiliar⁵⁵⁷. En estudios anteriores, el INML ha revelado que, *“no es desconocida la alta probabilidad que existe de que una mujer agredida de manera persistente, llegue a la muerte como consecuencia de estos actos sistemáticos. Este patrón, debe ser tenido en cuenta, sobre todo por los operadores jurídicos, quienes deberían valorar como alto riesgo la reincidencia de la denuncia por violencia de pareja”*⁵⁵⁸.

Lo anterior demuestra que, es urgente que el Estado colombiano dé cumplimiento a la recomendación del Comité de Derechos Humanos, adoptando una política que enfrente la discriminación y la violencia contra las mujeres y busque su prevención y erradicación en todos los ámbitos. El Comité debe llamar al Estado a desarrollar los mecanismos de protección contra la violencia intrafamiliar contenidos en la ley 1257 de 2008 y a adoptar las medidas para hacer realidad los derechos de las víctimas de la violencia intrafamiliar, contenidos en el artículo 8° de la ley, entre ellos, los siguientes: recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de calidad; recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad; recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la ley y demás normas concordantes; recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas. La garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia.

2. Incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional a propósito de los derechos de las parejas del mismo sexo

⁵⁵³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Masatugó, 2004- 2008*, pág. 109.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, pág. 111.

⁵⁵⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Violencia Intrafamiliar. Colombia, 2009, niños, niñas, adolescentes y mujeres, las víctimas de la violencia intrafamiliar*, pág. 117, en www.medicinalegal.gov.co

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Descripción del comportamiento del homicidio. Colombia, 2009*, pág. 35.

⁵⁵⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Masatugó, 2004- 2008*, pág. 108.

En Colombia recientemente la jurisprudencia constitucional ha evolucionado señalando que la Constitución protege, no sólo a los sujetos homosexuales, en virtud del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino también a las parejas conformadas por personas homosexuales⁵⁵⁹. Este reconocimiento a la protección de las parejas homosexuales es reciente, razón por la cual las sentencias que lo integran indican un cambio en la forma como se concibe la garantía del derecho a la igualdad para las parejas del mismo sexo y comprende un ámbito de protección mayor al que durante años había sido contemplado por la ley y la jurisprudencia. Este ámbito de protección ha sido además complementado por una decisión sobre Colombia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso “*X contra Colombia*”⁵⁶⁰, en la que dicho Comité concluyó que el Estado colombiano violó el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al negar una petición de sustitución pensional argumentando que esta sólo era aplicable a parejas heterosexuales.

Así, de acuerdo con la protección otorgada recientemente por la jurisprudencia nacional e internacional, en Colombia las parejas conformadas por personas del mismo sexo tienen derecho a que su pareja sea beneficiaria del sistema de salud; si su pareja es pensionada y muere, pueda reclamar la pensión; si su pareja es extranjera pueda adquirir la nacionalidad colombiana; en caso de incapacidad de la pareja, pueda representarla legalmente; pueda adquirir un subsidio familiar y de vivienda; si su pareja sufre un accidente de tránsito, pueda reclamar el seguro accidente, entre otros.

Sin embargo, pese a la evolución constitucional en relación con los derechos de las parejas del mismo sexo, se han presentado una serie de obstáculos que han impedido el cumplimiento efectivo de los mismos. Por una parte, la legislación colombiana no se adecúa todavía a los estándares internacionales en la materia. Así, diferentes proyectos de ley encaminados a garantizar los derechos de las parejas conformadas por personas del mismo sexo han sido archivados en el Congreso de la República⁵⁶¹.

Además, pese a que la protección de las parejas conformadas por personas del mismo sexo se debe a la evolución jurisprudencial, recientes sentencias de la Corte Constitucional se han negado a otorgar las denominadas pensiones de supervivencia cuando no existe constancia suficiente, “*mediante declaración ante notario, de la voluntad que la persona fallecida hubiere tenido de conformar una unión marital de hecho junto con la persona que posteriormente pretende el derecho a la pensión de sobrevivientes*”⁵⁶².

A esto se suma la solicitud de requisitos diferentes a los exigidos a las parejas heterosexuales, el desconocimiento de los funcionarios de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en esta materia, y el desconocimiento de los derechos reconocidos por la Corte Constitucional a las parejas del mismo sexo, que se traduce en una inadecuada orientación y asesoría a las personas que buscan información. A propósito de la aplicación

⁵⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias C-075 de 2007, C-811 de 2007, C-336 de 2008, C-798 de 2008 y C-029 de 2009

⁵⁶⁰ Comité de Derechos Humanos, Comunicación N° 1361/2005: Colombia, 14/05/2007, CCPR/C/89/D/1361/2005.

⁵⁶¹ Por ejemplo, el proyecto de ley 130 de 2005 del Senado de la República y 152 de 2006 de la Cámara de Representantes, se hundió durante el trámite de conciliación de textos, luego de haber sido aprobado en cuatro debates.

⁵⁶² Corte Constitucional, Sentencia T – 911 de 2009, M.P.: Nilson Pinilla.

de la sentencia que reconoció los mismos beneficios de seguridad social a las parejas del mismo sexo, Colombia Diversa ha identificado algunos obstáculos que se han originado a partir de la interpretación misma de la sentencia y que han llevado a la discriminación de las parejas del mismo sexo. Por lo que se ha tenido que recurrir a la acción de tutela para el reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes para compañeros del mismo sexo⁵⁶³.

Por último preocupa que el Estado colombiano se haya negado a dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso X contra Colombia, decisión a través de la cual el Comité consideró que el Estado Colombiano había violado el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles al "*denegar al autor el derecho a la pensión de su compañero permanente, sobre la base de su orientación sexual*".

3. Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación a favor de las personas LGBT

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "*Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*", no se incluye a la población LGBT ni la orientación sexual o la identidad de género como elementos necesarios para el desarrollo de políticas públicas incluyentes que promuevan y materialicen sus derechos humanos. Igual situación se registró con el Plan de Desarrollo 2002-2006, que no desarrolló ninguna política pública a nivel nacional a favor de la población LGBT.

Así mismo, es preciso anotar que el criterio de Planeación Nacional sobre los derechos de las personas LGBT se resume así: "*el Departamento Nacional de Planeación considera que la población LGBT se beneficia de las políticas públicas en general, a través de la garantía de no discriminación para el acceso a los servicios básicos del Estado, y no se ha pronunciado, ni ha puesto a consideración del CONPES, sobre la definición de una política particular para esta población*"⁵⁶⁴. Esta posición desconoce la discriminación en contra de las personas LGBT y sus necesidades propias, y genera la ausencia de políticas públicas contra la discriminación y a favor de la garantía efectiva de los derechos de las personas LGBT.

Por otra parte, si bien es cierto que la Procuraduría General de la Nación emitió conceptos favorables en los procesos que llevaron a las sentencia que protegen los derechos de las parejas conformadas por personas del mismo sexo⁵⁶⁵, es preciso señalar que dichos pronunciamientos tuvieron lugar durante el mandato del anterior Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, y que desafortunadamente la postura de la Procuraduría General de la Nación a propósito del reconocimiento de los derechos de las parejas del mismo sexo ha cambiado desde el nombramiento del actual Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado.

⁵⁶³ Tres de los cuatro casos han sido acompañados por Colombia Diversa, mientras que el cuarto caso ha sido adelantado bajo otra estrategia por litigantes independientes. Los procesos referenciados son: T-2299859, T-2292035, T-2324790 y T-2386935.

⁵⁶⁴ Respuesta a Derecho de Petición interpuesto por Colombia Diversa ante el Departamento de Planeación Nacional, noviembre de 2007.

⁵⁶⁵ Estos conceptos favorables se rindieron en el marco de adopción de las sentencias C - 075 de 2007 y C-811 de 2007 dictadas por la Corte Constitucional.

En efecto, antes del nombramiento del actual Procurador General de la Nación, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa de los derechos sexuales y reproductivos y que defienden los derechos humanos de las personas LGBT, criticaron su falta de idoneidad para asumir una defensa integral de los derechos humanos. El actual Procurador General de la Nación ha sido claro en su negativa a dar una discusión amplia sobre la existencia de familias conformadas por parejas del mismo sexo, basado en sus posiciones personales, que habían sido expresadas públicamente antes de asumir este cargo.

Capítulo XIV. Injerencias de grupos paramilitares en la elección de congresistas (art. 25)

En el período examinado el Estado colombiano ha desconocido las obligaciones derivadas del artículo 25 del Pacto⁵⁶⁶, en tanto no ha garantizado a sus ciudadanos el goce sin restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades en materia de elección y participación política. Toda vez que fue haciéndose más evidente la afectación a la autenticidad de las elecciones, la ausencia de garantías para la asociación y el ejercicio del derecho a la oposición, y los ataques a la libertad de expresión. Todo esto sin que se adopten medidas adecuadas para evitar y sancionar estos hechos.

En el presente capítulo se evidencian los nexos entre grupos paramilitares y dirigentes políticos, que han permitido incidir en la deliberación de cargos de elección popular, desviar recursos públicos para la financiación de estos grupos, y que han determinado la comisión de violaciones a los derechos humanos en diferentes regiones del país. Situación que se ha registrado nuevamente en las elecciones parlamentarias de marzo de 2010, permitiendo el resurgimiento de la influencia de los grupos paramilitares en el poder legislativo.

Ante esta grave situación, se destaca el esclarecimiento de los hechos realizado por la Corte Suprema de Justicia a través de un proceso de investigación sistémico que ha logrado identificar la existencia de una política diseñada y ejecutada por los grupos paramilitares y algunos dirigentes políticos orientada a incidir en los órganos de poder a través del constreñimiento al electorado, el fraude electoral y la persecución a los opositores. Esfuerzo que le ha costado a la Corte Suprema de Justicia, y en particular a los magistrados de la Sala Penal, fuertes ataques dirigidos por parte del Gobierno y sus agencias de seguridad.

1. Nexos entre grupos paramilitares y dirigentes políticos

En 2002, el jefe paramilitar Salvatore Mancuso anunció ante los medios de comunicación que el objetivo de su grupo era obtener la tercera parte de las curules del Congreso de la República⁵⁶⁷. En las elecciones de marzo de 2002, confirmaría su triunfo al afirmar que: *“la meta original del 35% ha sido largamente superada y constituye un hito en la historia de*

⁵⁶⁶ Según con la interpretación del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, realizada por el Comité de Derechos Humanos en la *Observación General No. 25*, 57º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7at194, 1996.

⁵⁶⁷ “Congreso, en la mira para”, diario *El Tiempo*, 17 de marzo de 2002, en www.eltiempo.com

las Auc"⁵⁶⁸. Tres años después Vicente Castaño, otro dirigente paramilitar, ratificó la influencia del paramilitarismo en los órganos de poder legislativo y ejecutivo aseverando que: “*hay una amistad con los políticos en las zonas en donde operamos. Hay relaciones directas entre los comandantes y los políticos y se forman alianzas que son innegables. Las autodefensas les dan consejos a muchos de ellos y hay comandantes que tienen sus amigos candidatos a las corporaciones y a las alcaldías*”⁵⁶⁹.

Debido a esas declaraciones, en junio de 2005, la ciudadana Clara López Obregón interpuso una denuncia penal ante la Corte Suprema de Justicia, con el propósito de que se esclarecieran los presuntos vínculos entre dirigentes políticos y grupos paramilitares. Dicha acción, a la que se sumaron otras indagaciones que estaban a cargo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, originaron una investigación conjunta y sistemática a cargo de un equipo especial de cinco magistrados auxiliares encargados de las indagaciones. Actividad que implicó constantes ataques e intimidaciones⁵⁷⁰.

En 2006, año en el que se llevarían a cabo comicios electorales, se develó nueva información sobre los nexos de la clase política con grupos paramilitares, lo que confirmaría que el fenómeno denominado como la “parapolítica” se había consolidado. En marzo de 2006, la Fiscalía General de la Nación incautó el computador del paramilitar Édgar Ignacio Fierro, conocido con el alias de “Don Antonio”⁵⁷¹, en el cual se hallaron nombres de varios políticos, especialmente de los departamentos de la Costa Atlántica, que presuntamente tendrían vínculos con grupos paramilitares. El 10 de septiembre de 2006, se afirmó que la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia contaban con suficientes documentos que demostraban que grupos paramilitares habían participado activamente en la campaña de varios políticos⁵⁷².

Por su parte Rafael Enrique García, ex jefe de la Oficina de Informática y Comunicaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), confesó su colaboración con los grupos paramilitares, y en particular con el jefe paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, en la realización del fraude electoral en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2002, en el departamento del Magdalena⁵⁷³. Así mismo, en esas mismas elecciones se identificaron resultados atípicos en otras zonas de dominio de los grupos paramilitares⁵⁷⁴.

⁵⁶⁸ “El jefe paramilitar Mancuso afirma que controlan el 35 por ciento de los diputados surgidos de las legislativas”, diario *El Tiempo*, 12 de marzo de 2002.

⁵⁶⁹ “Habla Vicente Castaño”, revista *Semana*, 5 de junio de 2005, en www.semana.com

⁵⁷⁰ El trámite de estos procesos ha estado enmarcado por constantes ataques a la Corte Suprema de Justicia por parte del Gobierno nacional y de algunos congresistas que han pretendido vincular a actividades ilegales a Iván Velázquez, magistrado encargado de coordinar las investigaciones en torno al tema de la parapolítica, y a Cesar Julio Valencia Copete, magistrado de la Sala Penal, acusaciones que han sido desmentidas en el desarrollo de investigaciones oficiales. Al respecto remitirse al capítulo VIII del presente informe.

⁵⁷¹ Édgar Ignacio Fierro Flórez, estuvo vinculado al Ejército Nacional como Capitán hasta el año 2002, y fue miembro del Bloque Norte hasta que fue capturado en Santa Marta (Magdalena), el 11 de marzo de 2006. Cinco días antes de su captura se había “desmovilizado” del bloque Norte, sin embargo las autoridades lo buscaban por estar acusado por los delitos de homicidio agravado y extorsión. Al capturarlo le fue incautado el computador.

⁵⁷² “El 8.000 de la Costa”, revista *Semana*, 9 de septiembre de 2006, en www.semana.com

⁵⁷³ El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), es una agencia estatal adscrita a la Presidencia de la República, entidad de la que depende el nombramiento de su Director, y que tiene dentro de sus funciones “*producir información privilegiada, conocimiento que produzca acción y proveer insumos al Presidente de la República para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado*”.

⁵⁷⁴ Fundación Nuevo Arco Iris, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, 2007.

En este mismo sentido fueron dados a conocer una serie de documentos relacionados con acuerdos de gobierno conjunto suscritos por algunos dirigentes políticos y los grupos paramilitares. Uno de ellos corresponde con el acuerdo de 23 de julio de 2001, conocido como el “*Acuerdo de Ralito*”, en el que muchos congresistas asumieron el compromiso con los grupos paramilitares de “*refundar el Estado*” en desarrollo de un “*nuevo pacto social*”. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia estableció que lo que se buscó con la firma de dicho acuerdo fue “*seguir ejerciendo la actividad política en una aparente contienda política democrática en la que, sin embargo, solo pueden participar quienes han reconocido el poder paramilitar*”⁵⁷⁵.

Otro documento similar es suscrito en el municipio de Chivolo (Magdalena), el 28 de septiembre de 2000, entre al menos 395 aspirantes a asambleas departamentales, concejos municipales, y trece candidatos a alcaldías de ese departamento, y el comandante paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias “*Jorge 40*”.⁵⁷⁶ En dicho encuentro, según información divulgada por los medios de comunicación, se escogió el candidato único a la Gobernación del Magdalena para el periodo 2001-2003. En las elecciones de 29 de octubre de 2000, doce de los trece candidatos a alcaldías municipales del departamento del Magdalena que participaron en dicha reunión ganaron las elecciones⁵⁷⁷.

2. Investigaciones y sanciones de la Corte Suprema en contra de congresistas involucrados con grupos paramilitares

En noviembre de 2006, se produjo la detención de los senadores Álvaro García Romero y Jairo Enrique Merlano, y del representante a la Cámara Erick Julio Morris Taboada. Posterior a esta detención, el número de políticos y funcionarios públicos investigados por supuestos vínculos con grupos paramilitares ha sufrido un incremento significativo⁵⁷⁸. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su último informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, señaló que:

*“A noviembre de 2009, había 93 casos abiertos contra congresistas, de un total de 268 miembros elegidos para el periodo 2006-2010, pertenecientes a 15 partidos políticos diferentes. A diciembre de 2009, había un total de 13 personas condenadas, cinco absueltas y nueve casos en los que se determinó que no había suficientes pruebas para continuar con la investigación. A noviembre de 2009, había 249 casos iniciados contra 12 gobernadores, 166 alcaldes, 13 diputados y 58 concejales”*⁵⁷⁹.

Así las cosas, los presuntos nexos entre funcionarios del Estado que ocupan cargos de elección popular y los grupos paramilitares pueden constatarse en casi la mitad de los departamentos del país, con el agravante de que muchos de los funcionarios accedieron al poder valiéndose de la violencia ejercida por dichos grupos.

⁵⁷⁵ “Durante 8 días, los 19 fueron seguidos por agentes del CTT”, diario *El Tiempo*, 15 de mayo de 2007, pág. 1-2.

⁵⁷⁶ También ha sido revelado un pacto que firmaron políticos del departamento de Santander en el municipio de Puerto Berrio (Antioquia), con el propósito de recibir apoyo de los paramilitares a cambio de concederles dominio territorial.

⁵⁷⁷ “Pacto de Chivolo va a enredar a 410 políticos”, diario *El Tiempo*, 18 de mayo de 2007, pág. 1-5.

⁵⁷⁸ Álvaro García Romero y Eric Morris Taboada fueron elegidos en 2006 como Senador de la República y Representante a la Cámara respectivamente por el partido político *Colombia Democrática* fundado por el actual presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez. Jairo Merlano es Senador de la República por el Partido de La U.

⁵⁷⁹ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia, 1º de enero al 31 de diciembre de 2009*, A/HRC/13/72, 26 de febrero de 2010, párr. 32.

Si bien es cierto que por sí solos los nexos entre grupos paramilitares y dirigentes políticos revisten la mayor importancia, algunos de estos casos reflejan la complejidad de las relaciones entre la clase política y los grupos paramilitares ya que la consolidación del poder político se obtuvo a través de la comisión de masacres, homicidios selectivos, y el afianzamiento del control paramilitar. Con el interés adicional de captar recursos de la administración pública para invertirlos en negocios legales e ilegales⁵⁸⁰.

Es así como el ex Senador de la República, Álvaro García, proveniente del departamento de Sucre, fue condenado a 40 años de prisión por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia luego de encontrarlo responsable de los delitos de concierto para delinquir agravado y homicidio agravado, este último en calidad de autor mediato de la masacre ocurrida en el corregimiento de Macayepo, perteneciente al municipio del Carmen de Bolívar (Bolívar), en la que fueron asesinados y torturados quince campesinos el 14 de octubre de 2000. Además fue encontrado responsable del homicidio simple de Georgina Narváez Wilches, ocurrido en San Onofre (Sucre), el 19 de noviembre de 1997. A Álvaro García también se le atribuye el delito de peculado por apropiación al estar involucrado en la entrega de recursos públicos al ex paramilitar del departamento de Sucre Jairo Castillo, alias “Pitirri”.

En su decisión, la Corte Suprema de Justicia compulsó copias a la Fiscalía General de la Nación con el propósito de que Álvaro García Romero fuera investigado por el delito de desplazamiento forzado, a propósito del desplazamiento de 200 familias causado por la masacre de Macayepo, y por delitos de lesa humanidad. Además, en su providencia señaló que: *“el respaldo que desde las altas esferas de la política nacional se pactó para la nueva alianza criminal, estuvo a cargo desde el Congreso Nacional del entonces senador Álvaro García Romero, y a nivel departamental en Sucre del hoy condenado ex representante a la Cámara Eric Morris Taboada”*⁵⁸¹.

La condena de 40 años contra Álvaro García Romero es la segunda dictada en contra de políticos del departamento de Sucre, zona de dominio de los grupos paramilitares. La primera de ellas fue proferida el 3 de diciembre de 2009, en contra del ex Gobernador de Sucre y ex Embajador de Colombia en Chile, Salvador Arana Sus, por sus nexos con paramilitares, y por el asesinato del ex alcalde del municipio de El Roble (Sucre), Eudaldo León Díaz Salgado. La víctima, el 23 de abril de 2003, había denunciado en un Consejo Comunal del Gobierno, ante el Presidente de la República, la relación entre el paramilitarismo y el sector político en Sucre. Ese día, Eudaldo Díaz anunció que había recibido amenazas de muerte y manifestó que si algo le ocurría, la responsabilidad sería del entonces Gobernador Salvador Arana. Pocos días después de la denuncia pública, su cadáver fue encontrado en el sitio conocido como Boca del Zorro, corregimiento Mata de Caña, en la vía que de Sincelejo conduce al municipio de Sampués (Sucre).

En este caso, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia indicó que:

⁵⁸⁰ Claudia López, “Los ‘héroes’ que no se han reinsertado”, revista *Semana*, 5 de febrero de 2006, en www.semana.com

⁵⁸¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia en contra de Álvaro Alfonso García Romero, 23 de febrero de 2010, pág. 4.

"No cabe duda que quienes fungían como voceros políticos legalmente reconocidos, que inclusive escalaron posición dirigente, realmente hacían parte de la cúpula de los grupos paramilitares y en tal condición integraban el directorio de mando que diseñaba, planificaba, proyectaba, forjaba e impulsaba las acciones que debía desarrollar la empresa criminal en aras de consolidar su avance y obtener más réditos dentro del plan diseñado"⁵⁸².

Además señaló que:

"El político en su condición de miembro de la organización criminal impulsaba no sólo a obtener la permanencia del irregular grupo, sino que pretendía ejercer en espacios o crear los mismos en procura de resultar funcionales a la empresa delictiva"⁵⁸³, [al vincular el actuar de algunos dirigentes políticos con la que llama] "estrategia del crimen", [la misma que afirma sirvió para] "la toma mafiosa de todos los poderes e instancias de decisión del Estado"⁵⁸⁴.

En ese mismo sentido la Sala Penal señaló que los grupos paramilitares, *"entre cuyos miembros existían inclusive servidores públicos vinculados a todas las instituciones estatales como ha quedado establecido en el presente caso, desde el momento mismo de su creación tenían como propósito esencial arrasar a todos los ciudadanos u organizaciones que se opusieran a sus propósitos"⁵⁸⁵. Estos oscuros propósitos, según la Corte, sirvieron para que fueran ejecutadas "conductas calificadas como delitos de lesa humanidad: torturas, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado y secuestros, entre otros, las mismas que hacían parte de sus diligencias ordinarias"⁵⁸⁶.*

Es así como el panorama político nacional se ha visto afectado por los nexos de dirigentes políticos con grupos paramilitares que han atentado contra una democracia en la que sin restricciones indebidas, las personas puedan gozar de la posibilidad de participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁵⁸⁷.

Por el contrario, dentro del periodo de estudio las elecciones se vieron atacadas por la permanente incidencia del poder paramilitar, que logró determinar la composición de las instituciones democráticas más importantes del país reafirmando así su poder. Esto a través de la coacción permanente al electorado, la comisión de fraude electoral, y las amenazas y los asesinatos de candidatos opositores. Esto sin nombrar las miles de violaciones a los derechos humanos cometidas por los grupos paramilitares en asocio con el sector político.

⁵⁸² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia en contra de Salvador Arana Sus, 3 de diciembre de 2009, pág. 107.

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ *Ibid.*

⁵⁸⁵ *Ibid.*

⁵⁸⁶ Así mismo la Corte Suprema de Justicia resaltó que: *"En el evento en que alguna autoridad pretenda la impunidad de los hechos juzgados en el presente asunto, se remitirá copia de la actuación a la Corte Penal Internacional para que avoque su conocimiento en tanto se demostraría que algunas instituciones en Colombia obstruyen la eficacia de la administración de justicia".*

⁵⁸⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

3. Confirmación de la permanencia de los vínculos entre políticos y paramilitares. Elecciones parlamentarias de 2010

A mayo de 2010, el 30% de los miembros del Congreso de la República elegidos popularmente en 2006 fueron investigados por vínculos con grupos paramilitares⁵⁸⁸. En el marco de este caso, se abrieron 80 investigaciones penales, 48 de ellas aún en curso; se dictaron ocho decisiones inhibitorias y se ordenaron tres preclusiones por parte de la Fiscalía General de la Nación. Además se profirieron cinco sentencias absolutorias y 16 condenatorias.

A pesar de la visible extensión de los vínculos de congresistas y autoridades locales con los grupos paramilitares, el Estado no ha adoptado medidas efectivas que garanticen el derecho a la participación política. Así a pesar de que tuvo la posibilidad de realizar una reforma política que estableciera medidas preventivas y sanciones políticas inmediatas para quienes estuvieran siendo juzgados por la justicia por sus vínculos con grupos armados y para los partidos financiados por tales grupos. Desafortunadamente este acto legislativo, presentado en 2007⁵⁸⁹, no fue aprobado.

En el caso del acto legislativo aprobado en 2009 por el Congreso de la República, este no incluyó controles efectivos en la materia, en tanto no incorporó sanciones respecto a los partidos políticos y movimientos por vínculos con grupos armados ilegales, tales como: la devolución de los recursos recibidos por concepto de reposición de votos otorgados a los congresistas condenados; la pérdida de los votos obtenidos por congresistas condenados; la pérdida de la personería jurídica para el partido o movimiento con más del 30% de sus congresistas condenados; y la prohibición de la doble militancia para evitar la evasión de las sanciones⁵⁹⁰.

Por último, preocupa que a pesar de la gravedad de los nexos entre sectores políticos y grupos paramilitares probados por la Corte Suprema de Justicia, esta situación se registre nuevamente en las elecciones al Congreso de la República de 2010. Así, el pasado 14 de marzo de 2010, cuando se celebraron los comicios para elegir a los integrantes de la Cámara de Representantes, el Senado de la República y el Parlamento Andino, se observó que la autenticidad en el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido continuaba siendo afectada ante la persistencia de las circunstancias de violencia sociopolítica e ilegalidad que impactaron las elecciones entre 2002 y 2008. Por lo que la Misión de Observación Electoral advirtió que para las elecciones de 2010, respecto a los 1.101 municipios existentes en Colombia: *“para Senado 297 municipios y para la Cámara 407 municipios presenta algún nivel de inseguridad electoral”*⁵⁹¹.

Uno de los fenómenos que revistieron mayor gravedad fue la reincidencia en la conformación de listas de aspirantes al Congreso de la República vinculados, directa o

⁵⁸⁸ El Congreso colombiano estuvo integrado para 2006 por doscientos sesenta y ocho (268) miembros. El Senado de la república cuenta con ciento dos (102) integrantes, la Cámara de representantes, para 2006 contó con ciento sesenta y seis (166) integrantes.

⁵⁸⁹ Proyecto de Acto Legislativo n.º 047 de 2007 Cámara de Representantes y n.º 014 de 2007 del Senado de la República.

⁵⁹⁰ Proyecto de Acto Legislativo n.º 12 de 2008 Senado de la República y n.º 106 de 2008 acumulado Cámara de Representantes.

⁵⁹¹ Según el informe de la Misión de Observación Electoral (MOE): *“En los datos de Senado, aparecen 4 municipios en riesgo extremo, 28 municipios en alto y 265 en medio. En el mapa de la Cámara la situación es mayor ya que 34 municipios aparecen en nivel extremo, 99 en riesgo alto y 274 en medio”*.

indirectamente, a grupos paramilitares. Circunstancia que se configuró gracias al traslado de maquinarias políticas y electorales por parte de los congresistas investigados o condenados en el caso de la “parapolítica” a familiares y colaboradores que pasaron a integrar las listas de aspirantes al Congreso en 2010. Este fenómeno ha sido conocido públicamente como “*política en cuerpo ajeno*”, toda vez que la situación que se evidenció fue una clara participación en las elecciones de ex-congresistas vinculados a procesos penales, a través de su círculo más cercano con el objetivo de no perder el control político que habían alcanzado⁵⁹². Las elecciones dejaron como ganadores a gran parte de este grupo de familiares y colaboradores, cuya elección se caracterizó por el alto número de votos obtenidos especialmente en las regiones donde ejercen control las estructuras paramilitares⁵⁹³. Garantizando así el resurgimiento de la penetración de estructuras criminales en la conformación de la rama legislativa, y sin que el Estado hubiera adoptado las medidas necesarias para evitarlo.

Capítulo XV. Situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia

En este acápite se describe la grave situación de las defensoras y defensores de derechos humanos, quienes son víctimas de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, y la integridad por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades. Preocupa además la impunidad en que permanecen estos casos a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales que insisten en la investigación y sanción de estos crímenes.

Estas violaciones se registran en un contexto hostil promovido por el Gobierno a través de la realización de manifestaciones descalificadoras en contra de quienes realizan actividades de defensa de derechos humanos, y la implementación de una política sistemática de espionaje ilegal a cargo de su agencia de inteligencia en contra de organizaciones de derechos humanos y miembros de ONG, que los han puesto en inminente riesgo.

A continuación se presentan algunos patrones a través de los cuales se obstaculiza y deslegitiman las acciones de exigibilidad y promoción llevadas a cabo por los defensores y defensoras de derechos humanos.

1. Violaciones al derecho a la vida en contra de defensoras y defensores de derechos humanos

Entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2009, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado que por lo menos 110 defensoras y defensores de derechos humanos fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida. De ellas, once personas fueron desaparecidas forzosamente. Del total de víctimas, 25 eran mujeres lo que corresponde con el 22,7% del total de víctimas. En cuanto a las violaciones en las que se conoce el presunto autor genérico (64), en el 98,43% de los casos la responsabilidad se atribuye al Estado (63 víctimas): por perpetración directa de agentes estatales, el 14,06% (9 víctimas); y por omisión, tolerancia, aquiescencia o apoyo a las violaciones cometidas por los grupos

⁵⁹² “Los cinco fenómenos del Congreso”, revista *Semana*, 15 de marzo de 2010, en www.semana.com

⁵⁹³ “El tarjetón de La Picota”, revista *Semana*, 6 de marzo de 2010, en www.semana.com

paramilitares, el 84,4% (54 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó el 1,56% (1 víctima) de los casos.

Mención particular merece la situación de las mujeres que han sido asesinadas como mecanismo de represalia por las acciones de liderazgo que habían emprendido en defensa de sus derechos, y los de sus comunidades. Varias de ellas habían participado en el procedimiento de la ley 975 de 2005 o en procesos de exigibilidad de derechos buscando dar con el paradero de sus familiares desaparecidos o la restitución de sus tierras. Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), por lo menos 45 personas involucradas en la reclamación de sus derechos a partir de la aplicación de la ley 975 de 2005, han sido asesinadas⁵⁹⁴.

Por otra parte, preocupa la situación de las y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos quienes son atacados en razón a la defensa de territorios colectivos, y recursos naturales. Durante el periodo de análisis, por lo menos 12 personas que defendían los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos fueron asesinadas o desaparecidas. Lo que corresponde con el 10,9% del total de víctimas. Preocupa que estos homicidios se cometan en contra de líderes de pueblos y comunidades que tienen dificultades para consolidar liderazgos afectando así el proceso colectivo de exigibilidad de derechos.

Dentro del periodo de análisis, se registran homicidios en contra de funcionarias y funcionarios públicos que tenían a su cargo actividades de defensa de los derechos humanos en desarrollo de sus funciones como integrantes de la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales, y la Procuraduría General de la Nación. Así, entre 2002 y 2009 por lo menos nueve funcionarias y funcionarios públicos que ejercían actividades de defensa de derechos humanos fueron asesinados o desaparecidos forzosamente. Lo que corresponde con el 8,18% del total de las víctimas.

Además de la persistencia de las violaciones a los derechos a la vida en contra de los defensores y defensoras de derechos humanos, es grave que persista la impunidad en estos crímenes. Esta preocupación es compartida por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien advirtió: *“Si no se logran resultados en la investigación, juzgamiento y sanción contra los responsables de las violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos, persistirán los crímenes contra ellos”*⁵⁹⁵.

A propósito de estas investigaciones, la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación informó que a 15 de abril de 2010, tenía a su 34 investigación por los delitos de homicidio, desaparición forzada, amenaza y hurto cuyas víctimas eran defensores y defensoras de derechos humanos. Del total de investigaciones, el 26,5% (9 casos) se encontraban en investigación preliminar, es decir sin que se hubiera identificado el presunto autor, el 58,8% (20 casos) en instrucción, y

⁵⁹⁴ “Ya son 45 los líderes de víctimas asesinados por reclamar sus tierras; en 15 días murieron 3”, diario *El Tiempo*, 3 de junio de 2010, www.eltiempo.com.

⁵⁹⁵ Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 62.

el 2,9% (1 caso) en etapa de juicio. Además se había dictado resolución inhibitoria⁵⁹⁶ en el 8,85% (3 casos), y se había archivado⁵⁹⁷ el 2,9% (1 caso) de las investigaciones. Por último, la Unidad Nacional informó que tenía conocimiento de 14 sentencias condenatorias por delitos cometidos en contra de defensoras y defensores de derechos humanos⁵⁹⁸.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación a propósito de las investigaciones disciplinarias que adelanta en contra de agentes de la Fuerza Pública por faltas disciplinarias en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, informó que a 14 de mayo de 2010, tendría a su cargo siete investigaciones por hechos de hostigamiento, amenazas, y privaciones ilegales de la libertad registrados entre 2006 y 2010. En los casos en los que se identifica la institución presuntamente responsable (5), en el 60 % (3 casos) se atribuye al Ejército Nacional y en el 40 % (2 casos) a la Policía Nacional.

A propósito del estado de las investigaciones, se reporta que en el 85,7% (6) no se había decidido sobre la procedencia de la investigación por lo que se estaban surtiendo la etapa de estudio preliminar⁵⁹⁹. Sólo el 14,2% (1) se encontraba en etapa de investigación disciplinaria a la que se llega luego de identificar el presunto autor de la falta disciplinaria. Mientras que no se había proferido ningún fallo disciplinario.

En conclusión, es grave que en la mayoría de los casos ni siquiera se haya decidido sobre la procedencia de la investigación, etapa que de dilatarse de manera injustificada podría llevar al archivo definitivo del caso. Asimismo, es preocupante que sean pocas las sentencias condenatorias dictadas y que no se hayan impuesto ninguna sanción disciplinaria en estos casos. Situación que permite la repetición de los ataques en contra del movimiento de derechos humanos.

2. Manifestaciones descalificatorias en contra de defensores de derechos humanos

Otro de los patrones de persecución en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, corresponde con los señalamientos proferidos por altos funcionarios del Gobierno nacional, entre los que se incluyen, el Presidente de la República y el Vicepresidente de la República, éste último encargado de la conducción de la política de derechos humanos. Estas manifestaciones no se dan aisladamente, y se reproduce tanto a nivel gubernamental como en la Fuerza Pública.

Este clima de intolerancia y estigmatización en contra de los defensores y defensoras de derechos humanos ha sido promovido por el Gobierno en contravía de las manifestaciones de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, quien durante

⁵⁹⁶ Según el artículo 327 de la ley 600 de 2000, “*El Fiscal General de la Nación o su delegado, se abstendrán de iniciar instrucción cuando aparezca que la conducta no ha existido, que es atípica, que la acción penal no puede iniciarse o proseguirse o que está demostrada una causal de ausencia de responsabilidad*”.

⁵⁹⁷ De acuerdo con el artículo 79 de la ley 906 de 2004, “*Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal*”.

⁵⁹⁸ Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá, 11 de mayo de 2010.

⁵⁹⁹ Según el artículo 150 del Código Disciplinario Único, “*La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad*”.

su visita a Colombia realizada en 2007, reiteró “su respaldo a la dedicación y valentía de las defensoras y defensores de derechos humanos y abogó por la adopción de medidas efectivas que mejoren su protección”⁶⁰⁰. Al mismo tiempo, “pidió el cese de declaraciones descalificatorias por parte de funcionarios públicos, las cuales pueden aumentar los riesgos para la vida y la integridad de los defensores”⁶⁰¹.

A propósito de esta situación, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya, en su informe sobre su misión a Colombia, realizada en septiembre de 2009, manifestó que: “una razón fundamental para la situación de inseguridad que tienen que enfrentar los defensores de derechos humanos en Colombia es la estigmatización por funcionarios del gobierno”⁶⁰². Además de constatar como “a través de declaraciones públicas el Presidente de Colombia retrató a los defensores de derechos humanos como cómplices de grupos terroristas o guerrilleros”⁶⁰³.

En un contexto de amenaza y persecución en contra de los defensores y las defensoras de derechos humanos, es muy grave que el Gobierno contribuya a generar este ambiente hostil a través de manifestaciones de altos funcionarios, en contra de las organizaciones de derechos humanos y de representantes de víctimas. Estos ataques permanentes ponen en riesgo la vida y la integridad personal de quienes conforman las organizaciones de derechos humanos e incitan a la comisión de crímenes en su contra.

Igual situación se registra en contra del movimiento sindical. Entre el periodo comprendido entre 2002 y 2010, fueron frecuentes las manifestaciones del Presidente de la República en las que atacaba la legitimidad de la actividad sindical. Práctica que fue implementada por otros altos funcionarios del Gobierno e integrantes de las fuerzas militares. Con esta práctica el Estado incumple la recomendación de la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo, formulada en 2009, en la que instó al Gobierno a dar “un claro mensaje al más alto nivel de la importancia del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en la sociedad y de que no se tolerará la violencia antisindical”⁶⁰⁴.

Estas manifestaciones descalificatorias se suman a otras prácticas ilegales que promueven la descalificación y persecución en contra del movimiento de derechos humanos. Se ha demostrado que, por lo menos desde 2004, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organizó un grupo especial encargado de realizar espionaje ilegal a organizaciones de derechos humanos y sus integrantes, a través de seguimientos permanentes e interceptaciones telefónicas a ellos y a sus familias, revisión de información financiera, verificación de sus dispositivos de seguridad e incluso, en algunos casos, realización de actividades de “inteligencia ofensiva”, tales como amenazas, falsas informaciones y otras

⁶⁰⁰ Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia*, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 61.

⁶⁰¹ *Ibid.*

⁶⁰² Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, Misión a Colombia (7-8 de septiembre de 2009)*, 13° periodo de sesiones, A/HRC/13/22/Add.3, 1° de marzo de 2010, párr. 60.

⁶⁰³ *Ibid.*, párr. 61.

⁶⁰⁴ Organización Internacional del Trabajo, Comisión de Aplicación de Normas, *Extracto de las actas de la Comisión de Aplicación de Normas para la Conferencia*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98° reunión, Ginebra, 2009, Parte II/38, en www.ilo.org

operaciones orientadas a “neutralizar” la legítima labor de defensa de derechos humanos. Aunque dicho grupo se disolvió al parecer en octubre de 2005, al retirarse los entonces director y subdirector del DAS, no existe seguridad de que ese espionaje ilegal haya cesado. Al respecto, se adelantan cuatro investigaciones en la Fiscalía General de la Nación⁶⁰⁵.

3. Persecución judicial en contras defensores y defensoras de derechos humanos, instrumentalización de la justicia como mecanismo de ataque en razón a su actividad.

Las investigaciones penales en contra de defensoras y defensores de derecho humanos, se han consolidado como un mecanismo de persecución y silenciamiento de las actividades encaminadas a la exigibilidad de los derechos. Estas se fundamentan en la presunta comisión de diversos delitos, entre los que se destacan los de rebelión, terrorismo, injuria y calumnia. Así a través de una herramienta legal se busca atacar la legitimidad de activistas y defensores. Estas investigaciones han implicado en muchos casos la detención arbitraria de defensores de derechos humanos con fundamento en testimonios falsos o archivos de inteligencia.

Durante su visita a Colombia en septiembre de 2009, la Relatora Especial sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos fue informada en repetidas ocasiones sobre “*procesos penales sin fundamento que se seguían en contra de defensores de derechos humanos, por delitos en contra del orden constitucional ("rebelión") y de la seguridad pública ("terrorismo"), sobre la base de informes de inteligencia militares y civiles y en los testimonios de testigos pocos fiables*”⁶⁰⁶. De igual manera la Relatora, manifestó preocupación porque en varias ocasiones defensoras y defensores de derechos humanos han sido detenidos sin una orden de detención válida⁶⁰⁷, o sus capturas “*se han llevado a cabo en una escala masiva*”⁶⁰⁸.

En su informe *Los defensores de derechos humanos acusados sin fundamento*, Human Rights First identifica un patrón común en estas investigaciones:

*“Generalmente, un fiscal regional inicia una investigación previa en secreto de un defensor que puede incluir la recolección de informes de inteligencia por parte del ejército, la policía judicial u otras entidades estatales de seguridad, que suelen contener información irrelevante e inflamatoria. Después el fiscal obtiene declaraciones falsas, incoherentes o contradictorias de testigos que reciben beneficios de reintegración del estado por ser excombatientes”*⁶⁰⁹.

Con fundamento en estos montajes judiciales, se ordena la privación de la libertad de líderes sociales y defensores de derechos humanos que ante la inexistencia de pruebas contundentes deben ser puestos en libertad poco tiempo después de su captura. A propósito

⁶⁰⁵ “El espionaje era peor”, revista *Semana*, 25 de abril de 2009, en www.semana.com; y “La cacería a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, revista *Semana*, 25 de abril de 2009, en www.semana.com

⁶⁰⁶ Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya*, Misión a Colombia, A/HRC/13/22/Add.3, 1º de marzo de 2010, párr. 74.

⁶⁰⁷ *Ibid.* párr. 71.

⁶⁰⁸ *Ibid.* párr. 72.

⁶⁰⁹ Human Rights First, *Los defensores de derechos humanos sin fundamento. Presos y señalados en Colombia*, febrero de 2009, pág. 8, en www.humanrightsfirst.org

de esta situación, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en su informe sobre su misión a Colombia, concluyó que:

“la fiscalía dispone de un enorme número de órdenes de captura sin mayor evidencia objetiva y basadas únicamente en el testimonio de personas desmovilizadas o reinsertados quienes obtienen beneficios con sus denuncias. Estas capturas, con órdenes fundamentadas en insuficientes elementos probatorios, afectan a menudo a defensores de derechos humanos; líderes comunales; sindicalistas; indígenas y campesinos”⁶¹⁰.

Por otra parte, se han registrado casos en los que defensores de derechos humanos y periodistas han sido denunciados penalmente por la presunta comisión de los delitos de injuria y calumnia al haber difundido información relacionada con la comisión de violaciones a los derechos humanos. Vulnerando así el derecho a la libertad de expresión, y censurando la actividad de defensa de derechos humanos. En los casos registrados, la información ha sido difundida a través de medios de comunicación, o se ha suministrado a organismos internacionales de protección. Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria manifestó que:

“recibió alegaciones de una práctica de judicialización para reprimir a determinadas categorías de trabajadores sociales; dirigentes municipales; representantes de desplazados internos; sindicalistas y periodistas quienes son acusados de la comisión de delitos de injuria y calumnia”⁶¹¹.

4. Ataques en contra de la movilización pacífica por la exigencia de derechos humanos

Por último, preocupan los ataques en contra de la movilización pacífica promovida por el movimiento de derechos humanos. Durante el período de estudio, el Estado vulneró el derecho a la reunión pacífica reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a través de acciones del poder ejecutivo que consistieron en manifestaciones públicas en las que descalificaban la movilización y desprestigiaban a sus líderes, sumado a la represión violenta de la Fuerza Pública en contra de los manifestantes.

A continuación, se describen dos casos en los que son evidentes los ataques en contra de la movilización ciudadana. Estas iniciativas tenían como objetivo reivindicar los derechos de las víctimas de crímenes de lesa humanidad; y exigir los derechos de los pueblos indígenas.

a. Ataques en contra de la movilización de rechazo a los crímenes de Estado

Un caso emblemático corresponde con las agresiones en contra de las personas y organizaciones que promovieron la jornada de *“Homenaje a las víctimas, los desplazados, los asesinados, los desaparecidos. Memoria y dignidad”*, que fue convocada para el 6 de marzo de 2008. Los primeros ataques fueron emprendidos por representantes del alto Gobierno y consistieron en injurias contra quienes estaban organizando dicho evento, en

⁶¹⁰ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Adición Misión a Colombia (1° a 10 de octubre de 2008)*, 10° período de sesiones, A/HRC/10/21/Add.3, párr. 98.

⁶¹¹ *Ibid.*, párr. 45.

este sentido se pronunció el asesor presidencial José Obdulio Gaviria, quien afirmó que la marcha era “*convocada por las FARC*”, y en relación con los organizadores de la misma sostuvo que “*dicen representar a víctimas de un delito que no existe como delito sistemático, pero que ha alegado Anncol y las Farc que existe, que son las víctimas de la violencia del Estado*”⁶¹². Posteriormente, empezaron a llevarse a cabo una serie de hostigamientos y amenazas en contra de personas y organizaciones que participaron en el citado evento por parte de grupos paramilitares.

Ante dichas manifestaciones varias organizaciones internacionales, entre ellas Human Rights Watch, Amnistía Internacional, y Human Rights First, le solicitaron al Presidente de la República que se distanciara del pronunciamiento realizado por su asesor, José Obdulio Gaviria. Dicha solicitud no fue acogida por el Presidente Uribe y tales manifestaciones fueron ratificadas por José Obdulio Gaviria al sostener posteriormente: “*esa es una marcha totalmente convocada por las Farc*”⁶¹³.

El 13 de marzo de 2008, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó: “*su profunda preocupación por las amenazas de muerte de las que han sido víctimas líderes de organizaciones sociales de base y miembros de organizaciones de derechos humanos que participaron activamente en la reciente marcha del 6 de marzo*”⁶¹⁴.

Estas amenazas y hostigamientos han sido denunciados por las organizaciones y personas víctimas ante las instancias del Estado que tienen competencia para actuar frente a los mismos. Sin embargo, hasta el momento no se han producido investigaciones y sanciones en contra de los responsables.

b. Ataques en contra de la Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular

Desde el 9 de octubre de 2008 cerca de 20 mil indígenas del sur-occidente del país en ejercicio de su derecho a la reunión y a la manifestación pacífica se concentraron en la hacienda La María, ubicada en el municipio de Piendamó (Cauca). Allí se declararon en actitud de diálogo y reflexión e invitaron a las comunidades indígenas del país y a los diferentes sectores sociales a unirse a su causa.

El propósito de esta movilización, que fue denominada como la Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular, era exigir al Estado colombiano el cumplimiento de los compromisos acordados con los pueblos indígenas consistentes en la entrega de tierras, ayudas sanitarias, educación, derogación del Estatuto de Desarrollo Rural, entre otros⁶¹⁵. Además, manifestar su rechazo a la firma del Tratado de Libre Comercio que se negocia con Estados Unidos, denunciar la violación a los derechos de los pueblos indígenas por parte de distintos actores armados que participan en el conflicto armado interno, y exigir el

⁶¹² “El Gobierno descalifica la marcha del 6 de marzo”, radio *Caracol*, 10 de febrero de 2008, en www.radiocaracol.com

⁶¹³ “José Obdulio Gaviria insiste en que las Farc convocaron marcha del 6 de marzo”, diario *El Tiempo*, 27 de marzo de 2008, en www.eltiempo.com

⁶¹⁴ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preocupación por amenazas y asesinatos de defensores de derechos humanos*, Comunicado de Prensa, Bogotá, 13 de marzo de 2008, en www.hchr.org.co

⁶¹⁵ Organización Nacional Indígena de Colombia, *La minga regresa a las regiones y viaja por el mundo: nos quisieron callar en la recepción de documentos de Presidencia*, 1º de diciembre de 2008, en www.onic.org.co/minganoticias.shtml?x=35577

esclarecimiento de los homicidios de líderes indígenas, que se registran de manera sistemática.

Tras las negativas del Gobierno nacional en atender los requerimientos propuestos por la Minga, el 11 de octubre de 2008 los indígenas acordaron ubicarse en la carretera Panamericana, impidiendo la circulación vehicular en el tramo que conduce del municipio de Popayán (Cauca) a la ciudad de Cali (Valle). En ese lugar fueron violentamente reprimidos por el Escuadrón Móvil Anti-Disturbios (ESMAD) de la Policía Nacional. Según las denuncias de los indígenas, de algunos medios de comunicación, de ONG y de la Defensoría del Pueblo los desmanes de la Fuerza Pública en contra de los indígenas dieron como resultado tres muertos y 120 heridos, además de desplazamientos forzados, saqueos y amenazas⁶¹⁶.

Atendiendo el llamado de solidaridad de la “Minga de Resistencia Indígena y Popular”, diferentes pueblos indígenas se sumaron a la misma, es el caso de cientos de mujeres indígenas Wayúu, indígenas del pueblo Kankuamo, Nasa, y Wiwas. Además de algunos pueblos indígenas del departamento de Arauca, que desde el 20 de noviembre de 2008 se manifestaron pacíficamente sobre el puente internacional José Antonio Páez, en la frontera con Venezuela. En ese lugar, la Fuerza Pública colombiana restringió la libre locomoción a 70 indígenas provenientes de los municipios de Tame, Saravena y Araucita (Arauca) con el propósito de impedir que se sumaran a la movilización. El 21 de noviembre de 2008, se presentó la detención arbitraria de seis indígenas colombianos que regresaban de Venezuela, en el que se habían refugiado debido a los atropellos de la policía antimotines registrados el día anterior. Los indígenas también denunciaron que las autoridades colombianas les impidieron el paso de alimentos⁶¹⁷.

Debido a la reiterada negativa del Gobierno nacional de acudir a dialogar con la Minga, esta tomó la decisión de desplazarse hacia la ciudad de Bogotá⁶¹⁸, llegando el 20 de noviembre de 2008, desde donde tuvieron que regresar sin una respuesta clara a sus exigencias.

El derecho de reunión pacífica, expresado en la Minga de Resistencia Indígena y Popular, fue violentado por el Estado colombiano de dos maneras: La primera, a través de la criminalización de la manifestación, consistente en los múltiples señalamientos en los que el Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, y algunos funcionarios de alto nivel del Gobierno aseguraron que la Minga era una iniciativa del grupo guerrillero Farc y acusaron a varios de sus líderes de pertenecer a esa guerrilla, además de señalar y calificar a la Minga como una actividad terrorista⁶¹⁹. Este es el caso de las declaraciones dadas por el Director de la Policía Nacional, General Óscar Naranjo, quien se refirió a la Minga como un plan

⁶¹⁶ Organización Nacional Indígena de Colombia, *Arduo debate en el tema de derechos humanos con ministros de Uribe, continua en la tarde -5:00 p.m.*, 22 de noviembre de 2008, en www.onic.org.co/minganoticias.shtml?x=35554; y Defensoría del Pueblo, *Intensa mediación defensorial entre comunidades indígenas y autoridades*, 16 de octubre de 2008, en www.defensoria.org.co

⁶¹⁷ Organización Nacional Indígena de Colombia, *Así se viene tejiendo la minga en Arauca, Cauca, Guajira, Bogotá y el mundo*, 21 de noviembre de 2008, en www.onic.org.co/minganoticias.shtml?x=35515

⁶¹⁸ Durante el desplazamiento de 240 Kilómetros, los cerca de 20 mil indígenas, entre los que se encontraban ancianos y niños, fueron asediados por la Fuerza Pública.

⁶¹⁹ “Mientras Ejército presenta pruebas de ataque desde resguardo, indígenas se quejan de señalamientos”, diario *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2008, en www.eltiempo.com

“que, en todo caso, tiene claras características terroristas y no corresponde a una protesta pacífica”⁶²⁰.

En segundo lugar, se registró el uso arbitrario y desmedido de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad. Entre los hechos denunciados se encuentran: la agresión permanente a los territorios, detenciones arbitrarias, amenazas, señalamientos y judicializaciones a líderes y comunidades, el uso de armas de fuego y armas no convencionales como granadas caseras, caucheras y armas corto punzantes como machetes. Además de la infiltración de un miembro del Ejército Nacional, quien vestido de civil, pero portando elementos militares, se hizo pasar por miembro de un pueblo indígena con el propósito de desarrollar acciones de inteligencia y sabotear las actividades de la Minga. Además, de la protección que la Policía Nacional estaba brindando a francotiradores que atentaban contra la vida de los manifestantes⁶²¹.

CONCLUSIONES

1. La reforma constitucional que permitió la reelección presidencial automática del Presidente de la República desconoció el diseño institucional que garantizaba el sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución Política de 1991, lo que afectó la separación de poderes, y la vigencia del Estado de Derecho.
2. La implementación de la política de “seguridad democrática” constituye una violación del principio de distinción del derecho humanitario al involucrar a la población civil en actividades de inteligencia, y graves violaciones a los derechos humanos al trasladar funciones en materia de seguridad propias de la Fuerza Pública a la ciudadanía. La ejecución de esta política ha implicado el gasto de una gran parte del Presupuesto General de la Nación en actividades militares, disminuyendo así los recursos dirigidos a la garantía de derechos como la salud y la educación.
3. La comisión de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario por parte de la Fuerza Pública han sido promovidas por el otorgamiento de recompensas económicas y beneficios administrativos que no están sujetos a mecanismos de control efectivos.
4. La ley de inteligencia no ha incluido controles independientes, adecuados, y efectivos respecto del funcionamiento de las actividades de inteligencia y contrainteligencia lo que permitiría la vulneración de los derechos reconocidos en el PIDCP.
5. En Colombia subsiste un conflicto armado de acuerdo con los términos definidos en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra sobre conflictos armados de carácter no internacional. Los efectos de estas hostilidades implican infracciones en

⁶²⁰ Presidencia de la República, Secretaría de Prensa, “Movilidad en la Vía Panamericana esta garantizada: Director de la Policía”, 15 de octubre de 2008, en www.presidencia.gov.co

⁶²¹ “El médico Manuel Rosental asegura que hay diez indígenas de Piendamó con heridas de bala (La W)”; y Hay pruebas en audio y video de los ataques de fuerza pública a indígenas indefensos, explicó Manuel Rosental (La W), en “Heridos 10 indígenas en nuevos enfrentamientos con la Policía en la carretera Panamericana”, diario *El Tiempo*, 17 de octubre de 2008, en www.eltiempo.com

contra de las personas y bienes protegidos por el derecho humanitario, en particular en contra de la población campesina, las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas, y las comunidades afrodescendientes.

6. Se continúa registrando el uso de armas prohibidas por el derecho humanitario lo que implica el incumplimiento del principio de limitación en los medios y métodos de combate por parte de los grupos armados que participan en las hostilidades. Situación que implica restricciones en la circulación de la población civil, el acceso de alimentos y demás bienes indispensables.
7. A pesar de los incesantes esfuerzos del Gobierno por negar la persistencia de los grupos paramilitares, es evidente la permanencia tanto de sus estructuras armadas, que actúan bajo la tolerancia de la Fuerza Pública, como de su poder político y económico. Resultan innegables las violaciones a los derechos humanos cometidas por estos grupos en contra de la población civil, y además en contra de las víctimas que participan en procesos de exigibilidad de derechos.
8. La adopción de un tratado simplificado para la cooperación y asistencia en defensa y seguridad entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos eludió los controles democráticos que exigían que dicho tratado debería haber sido aprobado por el Congreso de la República, y ser revisado previamente por la Corte Constitucional. Preocupa además el otorgamiento de inmunidad jurisdiccional al personal civil y militar de los Estados Unidos que hará presencia en las bases militares ubicadas en jurisdicción colombiana.
9. El Gobierno ha promovido iniciativas contrarias al derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Es así como aprobó un programa de reparaciones administrativas que no reconoce a las víctimas de agentes del Estado, que se limita al otorgamiento de indemnizaciones, y que no incluye enfoques diferenciados de acuerdo con las características particulares de las víctimas. Por último, impidió la adopción de una ley que reconocía los derechos de las víctimas con fundamento en consideraciones políticas y económicas.
10. Es importante reconocer el papel de la Corte Constitucional que, en el marco del control automático de los decretos legislativos que dictan y desarrollan los estados de excepción, ha delimitado las atribuciones gubernamentales reiterando que solo se debe acudir a estos cuando el orden institucional, la seguridad del Estado, el orden social, o la convivencia ciudadana estén amenazadas, y que estas situaciones no se puedan atender con los recursos y medidas ordinarias. Además reiteró que las medidas adoptadas durante los estados de excepción deben responder directamente a atender la situación de anormalidad.
11. La situación del derecho a la vida en el contexto de la violencia sociopolítica sigue siendo grave. Preocupa que, a pesar de que los registros de violaciones al derecho a la vida se han visto reducidos, el porcentaje de participación de la Fuerza Pública como presunto autor se haya incrementado durante casi todo el periodo de análisis, y que el de los grupos paramilitares se haya incrementado en los últimos años.

Además es grave que se mantenga el porcentaje constante de registros en los que la autoría se atribuye a los grupos guerrilleros.

12. Se identifica la práctica sistemática de ejecuciones extrajudiciales cometidas directamente por la Fuerza Pública, que se ha registrado en la mayoría de departamentos del país e involucra a la mayoría de unidades militares. Esta conducta responde a la práctica de buscar obtener resultados en la lucha contra el terrorismo en contra de las obligaciones en materia de derechos humanos a cambio del otorgamiento de recompensas económicas y beneficios administrativos a la Fuerza Pública.
13. Los grupos paramilitares nunca cesaron la comisión de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario a pesar del proceso de negociación que adelantaron con el Gobierno que incluía como prerequisite un cese de hostilidades. Lo que evidencia la persistencia de estos grupos. La identidad en las zonas en donde se registran las violaciones, los perfiles de las víctimas, y los patrones de ocurrencia demuestran que el accionar de los grupos paramilitares sigue intacto.
14. La justicia colombiana debe incrementar sus esfuerzos para investigar y sancionar las violaciones al derecho a la vida. Es urgente que se garantice el acceso de las víctimas a la justicia, el reconocimiento de sus derechos a la verdad, la justicia, y la reparación integral, y las condiciones de seguridad que les permita continuar participando en los procesos de exigibilidad de sus derechos.
15. Preocupa que la mayoría de investigaciones por ejecuciones extrajudiciales atribuidas directamente a la Fuerza Pública no hayan tenido como resultado la sanción de los responsables. Además es grave que la justicia penal militar insista en asumir casos de violaciones al derecho a la vida que están por fuera de su competencia, y cuya investigación le corresponde a la justicia ordinaria. Por último, es grave la situación de riesgo en la que se encuentran los familiares de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales que han sido perseguidos por su participación en la actuación judicial.
16. Es grave que en la mayoría de las investigaciones disciplinarias en contra de agentes de la Fuerza Pública involucrados en la comisión de violaciones al derecho a la vida ni siquiera se haya decidido sobre la procedencia de la investigación, y que sean escasas las sanciones disciplinarias en contra de los responsables. Además, preocupa que en la mayoría de los casos, no se haya acudido a la suspensión provisional de los funcionarios involucrados en la comisión de violaciones a los derechos humanos mientras se adelanta la investigación pertinente.
17. Es histórica la decisión de la Corte Constitucional en la que concluyó que penalizar de manera absoluta el aborto implicaba una violación sistemática de los derechos fundamentales de las mujeres a la vida, la dignidad, la integridad, y la salud. Así, la Corte determinó varias excepciones a la ley penal para garantizar los derechos de la mujer gestante. Sin embargo, existen graves problemas de acceso al servicio de

salud y de justicia que garanticen la interrupción voluntaria del embarazo en condiciones dignas.

18. Tal y como lo reconoció el Comité contra la Tortura, se sigue presentando una alta incidencia de la tortura en el Estado Parte que responde a patrones específicos que indican una aplicación generalizada por parte de todos los grupos armados. Esta práctica afecta en particular a las mujeres, los niños y las niñas, la población carcelaria, y las personas LGBT.
19. Es preocupante que a pesar de que la Fiscalía General de la Nación tenga conocimiento de 11.016 investigaciones por el delito de tortura sólo haya avocado conocimiento en el 63% de los casos a pesar de que ante el conocimiento de estos hechos estaría en la obligación de iniciar una investigación de oficio. Además es grave que la mayoría de las investigaciones a cargo de la Fiscalía se encuentran en etapa de investigación preliminar, y que sólo un porcentaje muy reducido estén a cargo de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación.
20. Persiste la situación de sistematicidad y generalización de la violencia sexual en contra de las mujeres en el marco del conflicto armado, por parte de todos los grupos que participan en las hostilidades, tal y como lo ha constatado el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Es preocupante que la Fuerza Pública tenga el mayor número de registros de violencia sexual en los que se identifica un presunto autor y que se constate un aumento de dichos registros. Aumento que puede verificarse tanto en las cifras oficiales como en las suministradas por organizaciones no gubernamentales.
21. Preocupa que el 98,62% de las investigaciones por hechos constitutivos de violencia sexual en el marco del conflicto armado permanezcan en la impunidad, lo que responde a los problemas estructurales del sistema judicial de investigar y sancionar estos crímenes.
22. Se destaca la expedición del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, en el que se reconoce que la violencia sexual en contra de las mujeres es una práctica sistemática y extendida en el marco del conflicto armado, y que permanece en la total impunidad. En esta misma decisión, la Corte reiteró a la Fiscalía General de la Nación su obligación de investigar prontamente los casos de violencia sexual en contra de mujeres en situación de desplazamiento que le ponía en conocimiento. Es preocupante que sólo uno de los casos se encuentre en etapa de juicio mientras que en la mayoría ni siquiera se ha identificado un presunto autor.
23. Es trascendental la sentencia de tutela 045 de 2010, proferida por la Corte Constitucional, en la que se insistió en que las víctimas del conflicto armado y que además fueron desplazadas forzosamente tienen derecho a una protección constitucional reforzada por parte del Estado que implica el acceso efectivo a los servicios de salud especializados e interdisciplinarios teniendo en cuenta sus condiciones psicológicas, emocionales y sociales. Y ordenó al Estado el diseño e

implementación de una política de atención en salud a favor de las personas y comunidades que han sido víctimas del conflicto armado.

24. Se constata un incremento del 62% en los registros de detenciones arbitrarias a propósito de la aplicación de la política de “seguridad democrática” que promovió la realización de detenciones masivas por parte de la Fuerza Pública en muchas oportunidades sin orden judicial, y en muchas ocasiones en contra de personas que ejercían actividades de liderazgo o defensa de derechos humanos con fundamento en el testimonio de informantes que recibían recompensas económicas a cambio de información. Preocupa además el abuso de la detención preventiva administrativa por parte de la Fuerza Pública en particular en contra de personas socialmente marginadas. Es considerable el número de personas privadas de la libertad preventivamente.
25. Es grave que por lo menos 4.730 personas fueron secuestradas en el marco del conflicto armado durante el período de observación. La mayoría de tales secuestros fueron atribuidos a los grupos guerrilleros. Aunque durante el período de análisis se produjeron algunos rescates de rehenes en poder de la guerrilla, en algunas operaciones se registraron violaciones a las normas del derecho internacional humanitario. Existe preocupación por las personas que aún se encuentran en cautiverio y por el trato inhumano que las víctimas reciben durante el mismo.
26. Después de once años de que la Corte Constitucional declarara el estado de cosas inconstitucional dentro de las cárceles colombianas, el Estado no ha cumplido con las órdenes dictadas por la Corte en el sentido de adoptar medidas que garanticen los derechos de las personas privadas de la libertad.
27. Preocupa que la situación de hacinamiento se pretende solucionar con la creación de nuevos cupos penitenciarios sin tener en cuenta que el sistema carcelario cuenta cada vez más con mayor población carcelaria ante el incremento de las penas, la imposición arbitraria de medidas restrictivas de la libertad, y el abuso de la detención preventiva. Así, mientras estas concepciones sigan primando no se dará solución definitiva al hacinamiento en las cárceles.
28. La situación en los centros carcelarios sigue siendo grave. Entre los años 2007 y 2009, se registró un incremento del 65% en las lesiones personales y del 52% de las muertes violentas al interior de las cárceles además de la práctica reiterada de tortura y malos tratos por parte de la guardia penitenciaria con fines de castigo, represión, o de control de la población carcelaria. A lo anterior se suma el deficiente servicio de salud que es prestado a los reclusos y reclusas, que ha empeorado con la afiliación de la población reclusa al régimen subsidiado.
29. Los Comités de Derechos Humanos no constituyen un mecanismo idóneo de prevención de violaciones a los derechos humanos al interior de las cárceles pues no tienen suficiente autonomía de las autoridades carcelarias y muchas veces sus integrantes son objeto de represalias en razón a la actividad de defensa de los derechos humanos que realizan.

30. Colombia es uno de los países con el mayor número de personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado. A pesar de la gravedad de este panorama, el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas en situación de desplazamiento y dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, que en 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional ante la falta de atención y protección de la población desplazada.
31. La conformación del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas ha debilitado la respuesta del Estado en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario. Luego de relegar a la Defensoría del Pueblo a la calidad de invitada permanente a dicho Comité, se ha concentrado la determinación de emisión de las alertas tempranas en entidades gubernamentales, y sus respuestas en acciones a cargo de la Fuerza Pública contraponiéndose a los principios humanitarios de protección y de imparcialidad con los que fue creado el Sistema de Alertas Tempranas. Esta situación ha permitido la consumación de hechos que fueron advertidos por la Defensoría pero en los que el Comité consideró no emitir una alerta temprana.
32. Las y los líderes y activistas que defienden los derechos de la población desplazada están en inminente riesgo de ser víctimas de violaciones al derecho a la vida y a la integridad. La respuesta por parte del Estado ante esta situación ha sido limitada pues las medidas de protección solamente contemplan como factores de riesgo las acciones de los grupos guerrilleros ignorando el riesgo derivado del accionar de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares, y no tienen un enfoque diferencial a favor de las personas que hacen parte de los sectores poblacionales en condiciones de mayor vulnerabilidad de la población desplazada, como en el caso de las mujeres, los niños y niñas, los indígenas y los afrodescendientes.
33. A los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas se les han vulnerado su derecho a la consulta previa en relación con la implementación de proyectos que tienen impactos en el uso y destinación de sus tierras y la explotación de recursos naturales, y con la ocupación que hace la Fuerza Pública en sus territorios.
34. El Estado ha incumplido su obligación de investigar, perseguir y sancionar a los responsables de la comisión del delito de desplazamiento forzado. Después de diez años de la tipificación de este delito, los resultados en materia de investigación y sanción son insuficientes por lo que la impunidad sobre el delito de desplazamiento forzado alcanza el 99,98%.
35. El Gobierno ha promovido la aprobación de un conjunto de medidas que permiten la legalización del despojo perpetrado por los grupos paramilitares. Como en el caso de la ley 975 de 2005, que crea un Fondo para la Reparación de las Víctimas que no ofrece garantías de que el bien usurpado sea restituido directamente a la víctima pues incorpora el bien entregado a un fondo común; o la ley 1182 de 2008, que establece un procedimiento expedito para la legalización de las tierras y las

viviendas usurpadas a la población desplazada sin ofrecer garantías para que las víctimas de desplazamiento forzado puedan oponerse en el proceso de saneamiento.

36. El desempeño de la actividad judicial en Colombia es una actividad de alto riesgo. Así los funcionarios judiciales, las abogadas, los abogados, y los testigos están expuestos a circunstancias que ponen en riesgo su vida y la de sus familias. Estas acciones pretenden obstaculizar el esclarecimiento de los hechos dejando en la impunidad de los crímenes.
37. Los ataques al poder judicial por parte del Gobierno han sido de extrema gravedad, estos han incluido: señalamientos por parte de altos funcionarios gubernamentales, denuncias penales, y seguimientos ilegales en contra de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.
38. Las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario no han contado con las garantías necesarias que les permitan participar en los procesos de exigibilidad de derechos, pues se les ha negado la participación directa y activa en los procesos de exigibilidad de sus derechos al no ser reconocidas como parte en el procedimiento; y al ser víctimas de persecución en reproche a las iniciativas que promueven en pro del reconocimiento de sus derechos.
39. La justicia penal militar continúa conociendo casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario. Esta situación se registra en contra de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se reitera que la justicia penal militar tiene una competencia residual que excluye este tipo de crímenes. Es grave además que se promuevan medidas que permiten que la justicia penal militar siga conociendo de estos casos.
40. El Estado ha negado el derecho a la libertad de conciencia al oponerse a reconocer la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Al respecto la Corte Constitucional, en la sentencia C-728 de 2009, reconoció que la Constitución Política reconoce la objeción de conciencia como un derecho fundamental, y ordenó al Congreso de la República regular lo concerniente a la objeción de conciencia ante el servicio militar obligatorio.
41. El derecho a la libertad de expresión ha sido vulnerado a través de la imposición de responsabilidades penales ulteriores que han sido aplicadas sin demostrar el riesgo de amenaza o vulneración de un derecho. Por otra parte, los pronunciamientos judiciales se han constituido en censuras indirectas. Además se registran ataques en contra de la vida, la libertad y la integridad de los comunicadores y periodistas.
42. Se ha vulnerado el derecho de la sociedad en general a acceder a la información acerca de las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario cometidas por los grupos paramilitares ante la negativa de difundir las versiones libres rendidas por los paramilitares en el marco del proceso de la ley 975 de 2005. Al igual que cuando se incluye en la ley 1288 de 2009 una sanción de privación de la libertad a cualquier persona que difunda información de carácter reservado.

43. La situación de violencia en contra de los sindicalistas vulnera el derecho a la asociación y las libertades sindicales. Dentro del período de análisis se registró que 675 personas sindicalizadas fueron asesinadas, con impacto diferencial en contra de los dirigentes y líderes sindicales lo que perjudica al movimiento sindical en general. Esta práctica ha sido favorecida por el Gobierno a través de las manifestaciones descalificatorias y con una política de inteligencia ilegal a cargo del DAS.
44. Es preocupante la impunidad en que se encuentran la mayoría de los crímenes cometidos en contra de sindicalistas. Así, a pesar de la conformación de una subunidad especializada en la investigación de estos crímenes, las sentencias condenatorias son escasas y las que se han proferido se concentran exclusivamente en la responsabilidad material dejando de lado la investigación de los determinadores de los crímenes y el contexto social y político en que ocurren estas violaciones.
45. A pesar de la importancia de la adopción de la ley 1257 de 2008, la violencia intrafamiliar sigue teniendo un severo impacto en los derechos de las mujeres, las adolescentes y las niñas, tal y como lo ha constatado el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Esta situación se ha agravado en los últimos años, en los que las cifras sobre los reportes de violencia intrafamiliar se han incrementado siendo sus víctimas indiscutibles las mujeres.
46. La jurisprudencia de la Corte Constitucional que reconoce los derechos de las parejas del mismo sexo constituye un avance importante en el reconocimiento del derecho a la igualdad. Sin embargo, el reconocimiento de estos derechos no se ha traducido en la garantía de los mismos pues la normatividad nacional no se ha adecuado a los estándares fijados por la Corte Constitucional en esta materia. Además, existen obstáculos administrativos que impiden el disfrute de los derechos reconocidos a las parejas del mismo sexo.
47. En la actualidad no existe una política pública a nivel nacional que diseñe una estrategia que permita el reconocimiento y garantía de los derechos de la población LGBT de acuerdo con sus necesidades y requerimientos. Por el contrario, se cree que esta población se beneficia de las políticas públicas generales y que por lo tanto no se requeriría la adopción de una política particular para esta población.
48. La garantía de los derechos políticos y las libertades democráticas se han visto afectados por los nexos de algunos sectores políticos con los grupos paramilitares, que han permitido la elección de cargos de elección popular de personas vinculadas con estos grupos, y la desviación de recursos públicos para la financiación de actores armados. Ante esta situación se destaca el valiente papel ejercido por la Corte Suprema de Justicia quien ha estado a cargo de la investigación y el juicio de los Congresistas de la República con nexos con grupos paramilitares, lo que ha implicado una persecución incesante en su contra. En todo caso preocupa que la

incidencia de estos grupos en la conformación del Congreso de la República se mantuvo vigente en las elecciones parlamentarias de marzo de 2010.

49. Ante esta grave situación de derechos humanos preocupa el ambiente hostil en los que las defensoras y defensores derechos humanos deben desarrollar la actividad legítima de exigibilidad de derechos. Es así como los derechos de las y los defensores son continuamente atacados por el Estado y los grupos armados que participan en las hostilidades, siendo víctimas entre otros ataques de homicidios, desapariciones forzadas, amenazas, montajes judiciales, seguimientos ilegales, allanamientos a sus sedes, y hurto de información. Este ambiente es promovido con las manifestaciones descalificatorias de altos funcionarios del Gobierno que incluyen al propio Presidente de la República.

RECOMENDACIONES

Para dar cumplimiento a las obligaciones de respeto y garantía de los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Estado colombiano debería:

1. Cumplir con las recomendaciones formuladas por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, por los órganos de tratados, y los mecanismos especiales que han visitado Colombia. Al igual que los compromisos voluntarios asumidos por el Estado en el marco del examen periódico universal.
2. Ratificar la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.
3. Diseñar e implementar una autentica política de protección de la población civil ante violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que respete las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.
4. Cesar el otorgamiento de recompensas por el suministro de información que se presume permitiría la comisión de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Para ello se debe garantizar que en el otorgamiento de recompensas participen entidades de control, y el acceso a la información sobre el otorgamiento de todo tipo de recompensas permitiendo un seguimiento externo.
5. Adecuar su política de seguridad a los estándares de derechos humanos y derecho humanitario, incluyendo la garantía de los derechos económicos, sociales, y culturales.
6. Diseñar mecanismos eficientes de control de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que permitan prevenir la comisión de violaciones a los derechos reconocidos en el PIDC. Además, contrario a lo establecido en la ley 1288 de 2009, se debería garantizar que los servidores públicos que cumplan funciones de inteligencia y contrainteligencia estén en la obligación de denunciar las violaciones

graves a los derechos humanos de las que tengan conocimiento y no restringir esta obligación exclusivamente a los delitos de lesa humanidad.

7. Reconocer unívocamente la existencia de un conflicto armado de carácter no internacional en Colombia, y por lo tanto la vigencia del derecho internacional humanitario. Además, el Estado debería buscar acuerdos humanitarios para enfrentar los desafíos impuestos por la crisis humanitaria y los graves impactos derivados de las infracciones al derecho internacional humanitario atribuidas a todos los grupos que participan en las hostilidades. El Estado debe hacer todos los esfuerzos necesarios para el logro de una paz duradera basada en el respeto por los derechos humanos y en la garantía de los derechos de las víctimas.
8. Adoptar todas las medidas necesarias para erradicar el uso de armas prohibidas por el derecho humanitario y propiciar las condiciones que permitan llevar a cabo un desminado humanitario.
9. Implementar una política eficaz que garantice el desmantelamiento efectivo de los grupos paramilitares, incluyendo tanto sus estructuras armadas como sus redes políticas y económicas. Además de erradicar los nexos de agentes del Estado con estos grupos. Solo el esclarecimiento de la verdad y el juzgamiento de todas las redes que integran el paramilitarismo permitiría el desmantelamiento de estos grupos.
10. Investigar, juzgar y sancionar al personal civil y militar estadounidense involucrado en la comisión de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario cometidos en territorio colombiano en el marco del acuerdo suscrito entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos.
11. Promover la adopción de una política de reparación integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario sin discriminación alguna, que incluya medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. En todo caso contando con la participación de las víctimas en la adopción de esta política.
12. Erradicar definitivamente al interior de la Fuerza Pública la comisión de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. El Gobierno debería rechazar contundentemente la comisión de estos crímenes, y garantizar que sea la justicia ordinaria la que se encargue de la investigación y sanción de estos crímenes. Además de derogar todas las medidas que reconozcan el otorgamiento de recompensas por el suministro de información que promueva la comisión de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario.
13. Implementar estrategias que permitan la superación de la impunidad en los casos de violaciones al derecho a la vida que se tramitan tanto en el procedimiento ordinario como bajo el procedimiento creado por la ley 975 de 2005. Implementar estrategias que garanticen que los operadores judiciales incorporen elementos de juicio que

permitan la identificación de casos de violaciones a la vida motivados por la orientación sexual o identidad de género de la víctima.

14. Es indispensable que el proceso de identificación de los cuerpos que han sido exhumados sea expedito garantizando disminuir el tiempo que los familiares deben esperar para la entrega de los restos de sus seres queridos.
15. Las entidades estatales y gubernamentales involucradas en la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas deben actuar de manera coordinada y conforme con el Plan Nacional de Búsqueda, involucrando a los familiares en el proceso de búsqueda de sus seres queridos.
16. Garantizar que todos los casos de investigaciones por ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas atribuidos presuntamente a agentes de la Fuerza Pública sean asumidos por la justicia ordinaria. Además de garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales.
17. Hacer uso del poder preferente en materia disciplinaria en cabeza de la Procuraduría General de la Nación en los casos de violaciones a los derechos humanos que estén siendo tramitados por las oficinas de control interno. Además de incrementar sus esfuerzos en materia de investigación y sanción en contra de funcionarios públicos involucrados en la comisión de estos crímenes garantizando que, en los que casos que se requiera, se haga uso de la suspensión provisional para garantizar el adecuado desarrollo de la investigación y otorgar medidas de prevención para que estos hechos no se repitan.
18. Difundir ampliamente la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, en la que se establecen las circunstancias en que las mujeres pueden acceder a una interrupción voluntaria del embarazo sin incurrir en el tipo penal de aborto. Insistiendo en la obligación de los funcionarios públicos, tanto en el sistema de salud como en el judicial, de garantizar el acceso a este derecho en condiciones dignas, sin dilaciones injustificadas, y sin trámites administrativos complejos. Además reiterando la obligación de las entidades prestadoras del servicio de salud de carácter privado quienes en su calidad de personas jurídicas no puede negar la prestación del servicio basándose en el derecho a la objeción de conciencia.
19. Garantizar que la Fiscalía General de la Nación cree una subunidad de investigación especial encargada de la investigación de los crímenes de tortura a cargo de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
20. Adoptar medidas drásticas en relación con el comportamiento de los agentes de la Fuerza Pública que respondan a la comisión sistemática de hechos de tortura, y diseñar una política pública que garantice la prevención de este delito y la atención integral de las mujeres víctimas de estos crímenes que garanticen un tratamiento integral en salud, y el acceso a la justicia.
21. Garantizar la efectiva investigación y sanción de los responsables de violencia sexual en contra de las mujeres en el contexto del conflicto armado, teniendo en

especial consideración la situación particular de las niñas, las mujeres indígenas, afrocolombianas, y las mujeres en situación de desplazamiento.

22. Cumplir con las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, en el que insta a la Fiscalía General de la Nación a surtir eficientemente la investigación y la sanción de los crímenes de violencia sexual en contra de mujeres en situación de desplazamiento que fueron puestos en su conocimiento en el marco de dicha decisión.
23. Diseñar e implementar una política de atención en materia de salud para las víctimas del conflicto armado teniendo en cuenta las condiciones particulares de las diversas poblaciones afectadas, tal y como lo ordenó la Corte Constitucional en la sentencia de tutela 045 de 2010.
24. Superar los obstáculos que impiden la interposición efectiva del recurso de hábeas corpus, como los que impiden el ejercicio de este derecho en los casos en los que la privación de la libertad se haya dado en cumplimiento a una orden judicial, y que excluye a las personas que exigen ordenar su libertad después de haber pagado el tiempo de condena establecido por la justicia.
25. Investigar y sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que estén involucrados en la comisión de privaciones arbitrarias de la libertad, y en particular a los agentes de la Fuerza Pública que abuse de la detención preventiva de carácter administrativo.
26. Concertar acuerdos humanitarios para garantizar la liberación de las personas secuestradas. Investigar y sancionar a los responsables del crimen de secuestro. Garantizar que todas las acciones de rescate se hagan bajo el respeto de las normas del derecho humanitario y con la debida consideración a los derechos de las familias de las víctimas.
27. Redefinir su política penitenciaria y carcelaria restringiendo la imposición de las medidas privativas de la libertad a circunstancias que lo ameriten y garantizando los derechos de la población reclusa a una vida digna, que incluye la prestación de un servicio de salud adecuado.
28. Adecuar el sistema penitenciario y carcelario para la plena garantía de los derechos de la población LGBT. Acoger el enfoque de protección especial y de atención diferencial en materia de orientación sexual e identidad de género en lugar del que actualmente mantiene el INPEC.
29. Abstenerse de promover iniciativas legislativas que establezcan la sanción de la pena de muerte, pues la imposición de esta condena vulnera los derechos a la dignidad y a la integridad personal de las personas a las que les sea impuesta. De permitirse este tipo de sanción se desvirtuaría la función principal de la pena que consiste en la readaptación social de los penados.

30. Adoptar las medidas específicas para prevenir el desplazamiento y atender a la población desplazada que garanticen la superación del estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional, en cumplimiento de las obligaciones estatales establecidas internamente y con las directrices establecidas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
31. Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo asignándole la capacidad de participar en la adopción de las alertas tempranas y en las medidas que pretenden prevenir la situación de amenaza advertida, y garantizar los recursos necesarios y las condiciones de seguridad requeridos para el desarrollo de sus actividades.
32. Brindar la asistencia humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado de acuerdo con los principios de humanidad, imparcialidad y no discriminación. Por lo que deberían cesar las acciones desplegadas por la Fuerza Pública en las que se desarrollan “acciones humanitarias”, estas funciones deberían estar a cargo de las autoridades civiles del Estado y de los organismos humanitarios.
33. Adoptar medidas efectivas que garanticen la vida e integridad de la población desplazada, y en particular a favor de las mujeres desplazadas que participan en procesos organizativos quienes han sido víctimas de amenazas, persecuciones y homicidios en razón a la actividad de defensa de derechos que realizan. Estas medidas de protección deben corresponder a la situación particular en que se encuentran las personas en situación de desplazamiento y focalizarse en los factores de riesgos que enfrenta esta población.
34. Consultar a los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas previamente a la adopción de medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos y mediante mecanismos apropiados respetando así el consentimiento de las poblaciones involucradas.
35. Impulsar la investigación y sanción de los responsables por la comisión del delito de desplazamiento forzado, garantizando que la conducta sea indagada de forma autónoma y que no se acumule en otras conductas que sean consideradas de mayor gravedad.
36. Restituir los bienes usurpados a las víctimas de desplazamiento forzado que se han visto obligadas a abandonar sus tierras, y hacer más eficientes los mecanismos de protección y restitución de las tierras permitiendo que el procedimiento sea más expedito y que incluya la totalidad de las tierras abandonadas. En cumplimiento de los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*.
37. Otorgar medidas de protección especial a las y los funcionarios judiciales, abogadas, abogados, y testigos que estén en situación de riesgo. En tales medidas se debe incluir un respaldo institucional a la actuación del poder judicial lo que implica el cese de las manifestaciones de funcionarios gubernamentales en las que se

estigmatiza la actividad judicial. Además de garantizar la investigación y sanción de los crímenes que atenten contra la administración de justicia.

38. Rectificar las manifestaciones descalificadoras en contra de integrantes de la rama judicial, y en particular de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, reiterando la importancia de la función judicial y el respeto de la separación de poderes. Además de adoptar todas las medidas que garanticen la no repetición de las actividades de inteligencia ilegal desplegadas por sus agencias de seguridad, que incluyen la sanción de los responsables.
39. Abstenerse de promover una reforma constitucional que le otorgue la naturaleza de jurisdicción especial a la justicia penal militar siempre que no se garantice su absoluta independencia e imparcialidad de la rama ejecutiva del poder público. Por el contrario, se debería alentar la adopción de medidas que aseguren que la justicia penal militar se va a abstener de asumir investigaciones por violaciones a los derechos humanos.
40. Adoptar normas que corrijan los elementos expuestos en las críticas al Código Penal Militar, pendiente de sanción presidencial, para garantizar que la legislación sobre justicia penal militar se adecue a las obligaciones a cargo del Estado de investigar y sancionar de forma imparcial e independiente las violaciones a los derechos humanos.
41. Cumplir con la orden de la Corte Constitucional dirigida al Congreso de la República de regular legislativamente la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio garantizando así el derecho a la libertad de conciencia de los jóvenes obligados a prestar dicho servicio. Si el Congreso de la República no avanzara en la adopción de esta legislación, el Gobierno podría presentar un proyecto de ley en este sentido al poder legislativo.
42. Restablecer el carácter excepcional de la limitación de la libertad de expresión a través de medidas legítimas que, tal y como lo estableció la Corte Constitucional, no se conviertan en una herramienta de reproche al ejercicio de este derecho en casos de interés público, o respecto a la opinión sobre personas que tienen relevancia pública, o cuando se dirigen a proteger el honor de las ideas o las instituciones.
43. Incrementar las medidas de protección a favor de las personas sindicalizadas incluyendo medidas de carácter político en las que se reconozca que la defensa de los derechos laborales es legítima e importante para el fortalecimiento de la democracia. Además de redoblar los esfuerzos en materia de investigación de la violencia antisindical, y sanción de todos los responsables, incluyendo un análisis del contexto en que se registra esta violencia.
44. Adoptar una política que enfrente la discriminación y la violencia contra las mujeres buscando su erradicación en todos los ámbitos. Además de implementar los mecanismos de protección contra la violencia intrafamiliar incluidos en la ley 1257

de 2008 y garantizar los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar reconocidos en dicha ley.

45. Abstenerse de adoptar medidas que impliquen retrocesos en materia de reconocimiento de los derechos de las personas LGBT y parejas del mismo sexo, y emprender acciones para implementar, hacer seguimiento y difundir las sentencias de la Corte Constitucional sobre los derechos de las parejas del mismo sexo. Además de la adopción de una normatividad que desarrolle los derechos reconocidos por la Corte Constitucional que permita la remoción de los obstáculos que impiden el disfrute de estos derechos.
46. Diseñar una política pública nacional LGBT e incorporar en los Planes de Desarrollo Locales lineamientos de una política pública dirigida a la población LGBT. Además de dar cumplimiento a la Directiva 06 de 2010 de la Policía Nacional para el respeto y la garantía efectiva de los derechos de las personas LGBT.
47. Depurar los archivos de inteligencia que incluyen información tendenciosa en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, y dar cumplimiento a las reiteradas recomendaciones formuladas por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en este sentido. Además de garantizar que las personas a las que se refiere dicha información tengan acceso a ella y puedan solicitar su corrección y depuración.
48. Respaldar el valioso papel desempeñado por la Corte Suprema de Justicia en el esclarecimiento de los nexos entre integrantes del Congreso de la República y los grupos paramilitares. El Gobierno debería realizar un gesto de apoyo al poder judicial y garantizar la independencia de la administración de justicia. En estas investigaciones se debe involucrar a los Congresistas actualmente elegidos que presuntamente sostienen vínculos con los grupos paramilitares.
49. Adecuar los programas de protección a favor de las y los defensores de derechos humanos de manera concertada con el movimiento de derechos humanos. Garantizando que los esquemas de protección no sean utilizados para realizar labores de inteligencia en contra de los beneficiarios de dichas medidas, y poniendo fin a las estigmatizaciones hechas por funcionarios gubernamentales en contra de la actividad legítima de defensa de los derechos humanos.
50. Poner fin a las investigaciones judiciales infundadas en contra de defensores y defensoras de derechos humanos que los acusan de cometer supuestos delitos con base en informes de inteligencia e información suministrada por supuestos ex combatientes que han recibido beneficios económicos y administrativos. Poner en libertad a los defensores y defensoras de derechos humanos que permanecen privados de la libertad en el marco de estos montajes judiciales.
51. Superar la situación de impunidad en que se encuentran las investigaciones por violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de las y los defensores.

Estas investigaciones deberían estar a cargo de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario de la Fiscalía General de la Nación. Además, la Procuraduría General de la Nación debe investigar y sancionar disciplinariamente a todos los funcionarios estatales que hayan estado involucrados en la comisión de estos delitos.

52. Ofrecer las garantías suficientes para asegurar la legítima participación de las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil en el diseño y construcción concertada de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

ANEXO

Listado de funcionarios y ex funcionarios que están siendo investigados o acusados por actividades ilegales de inteligencia desarrolladas por el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, y estado de los procesos al 1° de mayo de 2010, clasificados según el procedimiento penal por el que están siendo procesados

1. Mediante el procedimiento penal de la Ley 600 de 2000:

Con Fuero Constitucional

Jorge Aurelio Noguera Cotes, director del DAS entre el 16 de agosto de 2002 y el 22 de octubre de 2005. Noguera Cotes enfrenta otro proceso ante la Corte Suprema de Justicia por su presunta colaboración a grupos paramilitares cuando se encontraba a cargo de la Dirección del DAS⁶²².

Sin Fuero Constitucional

1. José Miguel Narváez, ex Subdirector del DAS.
2. Jacqueline Sandoval Salazar, ex Directora de contrainteligencia
3. Martha Inés Leal, ex Coordinadora del Grupo de inteligencia estratégica.
4. Hugo Daney Ortiz, ex Subdirector de un grupo de operaciones de inteligencia.
5. Alexander Velásquez, ex Coordinador del Grupo de verificación de inteligencia estratégica.
6. Jorge Armando Pubiano, ex miembro de la Subdirección de contrainteligencia.
7. Alberto Ariza Rivas, ex Director de inteligencia.

El 28 de enero de 2010, la Fiscalía 11 Delegada ante la Corte Suprema de Justicia llamó a juicio a los siete ex funcionarios, profiriendo resolución de acusación en su contra por los delitos de concierto para delinquir, violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de comunicación y transmisión y abuso de autoridad⁶²³. Los siete tienen medida de aseguramiento y seis se encuentran privados de su libertad. Alberto Ariza es prófugo de la justicia.

8. Carlos Arzayús, ex Director de inteligencia. El proceso se encuentra en etapa de llamamiento a juicio.

⁶²² Jorge Noguera Cotes fue acusado de entregar, como director del DAS, información de seguridad a los grupos paramilitares y, por omisión, de la eliminación de antecedentes criminales a narcotraficantes que realizaron funcionarios del DAS. En octubre de 2005 renunció a su cargo y fue nombrado cónsul en Milán (Italia). Sin embargo, se le investigó disciplinariamente, proceso por el cual fue destituido por la Procuraduría en noviembre de 2007. La investigación penal por estos hechos continúa. Ver también “Uribe sugirió nombramiento de Narváez en el DAS”, diario *El Espectador*, 1 de febrero de 2010, www.elespectador.com.

⁶²³ “A juicio siete ex funcionarios del DAS por escándalo de 'chuzadas'”, diario *El Espectador*, 26 de enero de 2010, www.elespectador.com.

2. Mediante el procedimiento penal de la ley 906 de 2004:

Con fuero Constitucional

1. Andrés Mauricio Peñate, Director del DAS entre el 26 de octubre del 2005 y el 18 de agosto del 2007.
2. María del Pilar Hurtado, Directora del DAS entre el 30 de agosto del 2007 y el 22 de octubre del 2008.
3. Joaquín Polo Montalvo, Director del DAS entre el 23 de octubre de 2008 y el 14 de marzo de 2009.

El Fiscal General de la Nación está por definir si formula cargos en contra de estos tres ex directores del DAS investigados. Por otro lado, la Fiscalía había anulado todo lo actuado en un proceso adelantado en el año 2009, por considerar que el caso no se debería llevar por la legislación anterior, pues los hechos sucedieron después del 2005⁶²⁴.

Sin Fuero Constitucional

1. Fernando Tabares, ex Director de inteligencia.
2. Jorge Alberto Lagos, ex Director de contrainteligencia.
3. Luz Marina Rodríguez, ex Directora de operaciones del G3.
4. Bernardo Murillo, ex integrante del G3.
5. Gustavo Prieto, ex Subdirector de análisis.

El 10 de mayo de 2010 los cinco funcionarios fueron llamados a juicio por su presunta responsabilidad en los seguimientos ilegales que, contra magistrados, políticos, periodistas y defensores de derechos humanos, se hicieron desde el organismo de inteligencia. Se les acusa de los delitos de concierto para delinquir, prevaricato, y abuso de autoridad. El juez de control de garantías les impuso medida de aseguramiento privativa de la libertad, razón por la cual se hallan detenidos.

6. Gian Carlo Auque, ex Secretario general del DAS y Jefe de inteligencia encargado. Fue detenido el 6 de abril de 2010.
7. Martha Inés Leal, ex Coordinadora del grupo de inteligencia estratégica. Se profirió orden de captura en su contra por las interceptaciones y seguimientos ilegales a magistrados, periodistas, ONG y políticos de oposición.
8. Germán Villalba, ex Subdirector de Fuentes humanas del DAS.
9. Mario Aranguren, Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)⁶²⁵. Se le realizará imputación de cargos en audiencia del 26 de mayo de 2010, por la presunta entrega de información reservada (información contable y

⁶²⁴ “Fiscal General alista decisiones contra ex directores del DAS por caso de ‘Chuzadas’”, diario *El Tiempo*, 8 de abril de 2010, www.eltiempo.com.

⁶²⁵ La Unidad de Información y Análisis Financiero, es una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que fue creada por la ley 526 de 1999 para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos.

- datos de movimientos financieros) sobre varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia y miembros de ONG a funcionarios de la Presidencia⁶²⁶.
10. Gustavo Sierra, ex Subdirector de análisis del DAS. Se entregó ante la Fiscalía por su presunta responsabilidad en las interceptaciones ilegales⁶²⁷.

⁶²⁶ “Mario Aranguren responderá en Audiencia el 26 de mayo”, diario *El Tiempo*, 9 de abril de 2010, www.eltiempo.com.

⁶²⁷ “Por escándalo de ‘chuzadas’, se entrega detective del DAS, Gustavo Sierra”, diario *El Espectador*, 19 de abril de 2010, www.elspectador.com.