



INFORME ALTERNATIVO PRESENTADO ANTE EL COMITÉ DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA

Agosto 2016

El CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD¹ (en adelante “Dejusticia”), centro de estudios jurídicos y sociales dedicado al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global; la CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA², agrupación civil de lucha contra la corrupción en Colombia; el PROYECTO ANTONIO NARIÑO³, alianza interinstitucional con más de 10 años trabajando por la promoción de la libertad de expresión y el acceso a la información en Colombia; la FUNDACIÓN PARA LA LIBERTAD DE PRENSA⁴ (en adelante “FLIP”), organización no gubernamental que hace seguimiento a las violaciones contra la libertad de prensa en Colombia, desarrolla actividades que contribuyen a la protección de los periodistas, medios de comunicación y otros ciudadanos que ejercen la libertad de expresión sobre asuntos de interés público en Colombia; la ALIANZA MÁS INFORMACIÓN MÁS DERECHOS⁵, alianza de trabajo conjunto para promover e incentivar el debate público sobre el acceso a la información pública en Colombia, de la cual hacen parte, entre otros, las organizaciones antes mencionadas; y la FUNDACIÓN KARISMA⁶, organización de la sociedad civil dedicada a apoyar y difundir el buen uso de las tecnologías en los entornos digitales, en procesos sociales y en las políticas públicas colombianas y de la región, desde una perspectiva de protección y promoción de los derechos humanos; presentamos respetuosamente ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (en adelante “el Comité”) el presente Informe Alternativo, relativo a las medidas que ha adoptado **Colombia** para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (en adelante “la Convención”). En particular, en relación con las medidas adoptadas por el Estado Parte para cumplir con las obligaciones que se derivan del **artículo 12 de la Convención**.

¹ Para más información: <http://www.dejusticia.org/#!/index>

² Para más información: <http://transparenciacolombia.org.co/>

³ Para más información: <http://www.pan.org.co/>

⁴ Para más información: <http://flip.org.co/>

⁵ Para más información: <http://masinformacionmasderechos.co/>

⁶ Para más información: <https://karisma.org.co/>

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe Alternativo pretende contribuir constructivamente al examen del Informe presentado por Colombia el 17 de diciembre de 2014, que será evaluado por el Comité en su 11° sesión, programada entre el 3 y el 14 de octubre de 2016.

Por medio del Documento CED/C/3 el Comité alienta a los agentes de la sociedad civil a presentar informes alternativos con información sobre: (i) la aplicación de algunas o de todas las disposiciones de la Convención; (ii) observaciones sobre los informes de los Estados partes y sus respuestas escritas a la lista de cuestiones; o (iii) información sobre la aplicación por el Estado parte de las observaciones finales del Comité. Por su parte, el Documento CED/C/2 exige que el informe refleje en todas sus partes la situación real respecto de la aplicación práctica de la Convención, así como de los progresos realizados y los obstáculos encontrados.

En ese orden de ideas, este Informe Alternativo procura aportar información pertinente sobre la aplicación práctica del **artículo 12 de la Convención**, y en particular, en relación con la obligación que recae sobre el Estado Parte de velar porque las autoridades competentes dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma.

Tal como se desarrolla *in extenso* a continuación, el Estado colombiano se encuentra en riesgo de violar la mencionada obligación en lo que respecta a la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (en adelante “UBPD”), que se acordó crear entre el Gobierno del Estado Parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el marco de la Mesa de Conversaciones de La Habana. Según dicta el Acuerdo de Paz, y contrario a lo que informó el Estado Parte en su documento de respuesta a la Lista de Cuestiones, el acceso de esta entidad administrativa a la información en poder del Gobierno se dará “[d]e conformidad con las leyes vigentes al momento de implementar el Acuerdo”. Si se revisan las leyes actualmente vigentes, se comprueba que en materia de acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia existen dos leyes aplicables, y que ninguna de ellas le permite al Estado colombiano **garantizar** que la UBPD, en su calidad de autoridad administrativa, disponga del acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para llevar a cabo eficazmente la investigación. Por el contrario, dichas leyes niegan por completo la posibilidad de que la UBPD tenga acceso a la documentación de inteligencia y contrainteligencia, o circunscriben su acceso al cumplimiento de unos requisitos legales.

Así, por medio de este Informe Alternativo las organizaciones aquí firmantes quieren llamar la atención de este Comité sobre las restricciones de acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia a las que se enfrentará la UBPD, las cuales resultan gravemente preocupantes si se tiene en cuenta que: (i) la desaparición forzada estuvo fuertemente asociada a la lógica de la lucha contrainsurgente de la Fuerza Pública colombiana desde la década de 1970 y hasta principios de los noventa; y (ii) los militares y policías miembros de organismos de inteligencia fueron los perpetradores que predominaron en las desapariciones forzadas cometidas entre 1970 y 1982 en el marco del conflicto armado colombiano.

II. ARTÍCULO 12 DE LA CONVENCION

De acuerdo con el artículo 12 de la Convención, cada Estado Parte tiene el deber de velar por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante **autoridades competentes**. Así mismo, debe velar porque esas autoridades competentes (i) examinen rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procedan sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial; (ii) **dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma;** y (iii) tengan acceso, previa autorización judicial si fuera necesario emitida a la mayor brevedad posible, a cualquier lugar de detención y cualquier otro lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida.

En su Informe, presentado el 17 de diciembre de 2014, el Estado colombiano señaló a los Fiscales Seccionales y a los Jueces Penales del Circuito como las autoridades competentes encargadas de investigar y juzgar las desapariciones forzadas que se tramiten bajo la Ley 600 de 2000. Además, agregó que la competencia para la investigación y juzgamiento corresponde a los Fiscales Especializados y a los Jueces Penales del Circuito Especializados, respectivamente, en caso de que la conducta haya ocurrido en vigencia de la Ley 906 de 2004 o la investigación se haya iniciado bajo el trámite de dicha normativa⁷. Adicionalmente, el Informe presentado por el Estado se refirió a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, mecanismo administrativo creado en virtud de la Ley 589 de 2000, que tiene como objetivo apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, además de diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas.

Sin embargo, el 15 de diciembre de 2015 se publicó el Acuerdo del Punto 5 de la Agenda de la Mesa de Conversaciones de la Habana, denominado “Víctimas del Conflicto” (en adelante “Acuerdo del Punto 5”). A través de ese Acuerdo, el Gobierno del Estado Parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) acordaron la creación de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. De conformidad con el Acuerdo, la UBPD *“será una unidad especial de alto nivel de carácter humanitario y extrajudicial, cuyo objetivo es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de restos. Las actividades de la Unidad no podrán ni sustituir ni impedir las investigaciones judiciales a que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado”*.

⁷ Cabe resaltar que además de estos dos procedimientos penales ordinarios (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004), también existe en Colombia un procedimiento penal transicional consagrado en la Ley 975 de 2005. Así mismo, y a raíz de la Mesa de Conversaciones de la Habana, el Gobierno del Estado Parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) formularon otro procedimiento penal transicional, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición que plantea el Acuerdo de Paz.

Así, la UBPD dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de las acciones humanitarias en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (en adelante “SIVJRNR”) encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. En consecuencia, de conformidad con el Acuerdo las funciones de la UBPD consisten en: (i) **recolectar toda la información necesaria para establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado;** (ii) fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de restos en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; (iii) coordinar y adelantar procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos; (iv) promover la coordinación interinstitucional para la orientación de, y la atención psicosocial a, los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; (v) promover alianzas con organizaciones nacionales e internacionales especializadas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, (vi) garantizar la entrega digna a los familiares de los restos de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, siempre atendiendo las diferentes tradiciones étnicas y culturales; (vii) garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos; (viii) entregar a los familiares un reporte oficial detallado de la información que haya logrado obtener sobre lo acaecido a la persona dada por desaparecida, al término de la ejecución del plan de búsqueda correspondiente, (ix) entregar una copia del reporte descrito en el párrafo anterior a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (x) informar periódica y públicamente al menos cada 6 meses sobre las actividades de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos que se realicen, respetando siempre el derecho a la privacidad de las víctimas; (xi) planificar, coordinar y dirigir la ejecución junto con las entidades correspondientes y con la participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos de un plan nacional y planes regionales para el rastreo, búsqueda e identificación; (xii) elaborar e implementar un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas; y (xiii) adoptar procedimientos para contrastar y verificar la calidad de la información que recolecte, incluyendo su confiabilidad, y para identificar la información falsa.

En esta medida, la UBPD se sumó a las autoridades competentes que existen en Colombia para investigar y juzgar el delito de desaparición forzada.

Siendo consciente de ello, en la Lista de Cuestiones Relativas al Informe Presentado por Colombia, el Comité solicitó a Colombia “(...) *informar sobre las medidas que se adoptarán para garantizar la articulación entre los mecanismos antes mencionados y la unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, cuya creación fue acordada en el marco de la Mesa de Conversaciones de La Habana entre el Gobierno del Estado parte y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)*”.

Para dar respuesta a esta cuestión, en su documento de respuesta a la Lista de Cuestiones, presentado el 15 de julio de 2016, el Estado colombiano procedió a describir cada uno de los mecanismos de justicia transicional que compondrán la Jurisdicción Especial para la Paz. En lo que respecta a la UBPD, el documento dispone:

*“(…) se estableció que se creará la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas, una institución de alto nivel que tendrá las facultades para i) **recabar información sobre las personas desaparecidas, bien sea a través de fuentes oficiales o mediante la recepción de información por parte de ONGs y víctimas**; ii) establecer el universo de las personas dadas por desaparecidas; iii) realizar una búsqueda activa de las personas; iv) localizarlas bien sea a ellas o a sus restos; v) identificarlas; y vi) entregar informes a los familiares y hacer entrega digna de los restos”* (negrilla fuera del texto).

Como se ve, el Estado colombiano afirma que la UBPD tendrá la facultad de **“recabar información sobre las personas desaparecidas, bien sea a través de fuentes oficiales o mediante la recepción de información por parte de ONGs y víctimas”**. No obstante, el objeto de este informe alternativo es matizar el alcance de esa afirmación, y llamar la atención del Comité sobre las dificultades reales con las que se encontrará la UBPD para acceder a la documentación y demás informaciones pertinentes para llevar a cabo su labor.

De conformidad con el artículo 12 de la Convención, el Estado Parte debe garantizar que las autoridades competentes dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma.

Al respecto, el Acuerdo del Punto 5 establece que la UBPD **tendrá acceso a las bases de datos oficiales** y podrá suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos para tener acceso a la información de que dispongan. Así mismo, se estipuló que en el marco del fin del conflicto, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se comprometen a proveer a la UBPD toda la información de la que dispongan para establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto. Sin embargo, el Acuerdo también establece:

“De conformidad con las leyes vigentes al momento de implementar el Acuerdo, el Gobierno Nacional se compromete a facilitar la consulta de la información que requiera la UBPD para el cumplimiento de sus funciones, y la UBPD, por su parte, le dará el tratamiento legal correspondiente” (subrayado fuera del texto original).

Entonces, si bien el Acuerdo dispone que el Gobierno Nacional se compromete a proveer a la UBPD toda la información de la que disponga para establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, también dispone que el acceso a esa información se dará *“[d]e conformidad con las leyes vigentes al momento de implementar el Acuerdo”*. Si no se expiden nuevas leyes sobre acceso informativo al momento de implementar el Acuerdo, el acceso de la UBPD a la información del Estado colombiano, y en particular a la información de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, será incierto. Lo anterior, en la medida en que actualmente se cuenta con tres leyes estatutarias aplicables en la materia, cuyos contenidos se encuentran en tensión.

Por un lado, se encuentra la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia (Ley 1621 de 2013). De acuerdo con la interpretación que la comunidad de inteligencia del Estado colombiano le ha dado al artículo 33° de esa ley, el acceso a todos los documentos, información y elementos técnicos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia

está restringido por una reserva genérica y automática de treinta (30) años, de la que sólo se eximen las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales que soliciten el acceso para el debido ejercicio de sus funciones (artículo 34°).

Si se revisan los Índices de Información Clasificada y Reservada que los organismos que componen la comunidad de inteligencia han publicado en la página principal de su sitio web oficial, se puede colegir cómo estos organismos han recurrido sin más a una interpretación incompleta y parcial del artículo 33° de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, para sustentar la reserva de categorías completas de documentos de inteligencia y contrainteligencia, sin precisar documentos particulares ni daños presentes, probables y específicos. Interpretación regresiva que además se deriva de los artículos 5°, 6° y 10° del Decreto 857 de 2014 reglamentario de la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia, según los cuales:

*“Artículo 5°. Documentos de Inteligencia y Contrainteligencia. Son documentos de inteligencia y contrainteligencia todos aquellos originados, procesados y/o producidos en los organismos de inteligencia y contrainteligencia con los niveles de clasificación establecidos en el presente decreto. **Estos documentos de conformidad con la ley están protegidos por la reserva legal.** (...)” (negrilla fuera del texto).*

*“Artículo 6°. Protección de los documentos de inteligencia y contrainteligencia. De conformidad con la ley, **los documentos de inteligencia y contrainteligencia estarán amparados, en todo momento, por la reserva legal** en cualquiera de los niveles de clasificación que se les asigne. La difusión contenida en estos documentos de inteligencia y contrainteligencia observará los parámetros y restricciones consagrados en la Constitución, la Ley 1621 de 2013, el presente decreto, los manuales y protocolos que se establezcan al interior de cada organismo para su adecuada administración, protección, custodia y seguridad de la información” (negrilla fuera del texto).*

*“Artículo 10°. Reserva legal. En los términos del artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, **los documentos, información y elementos técnicos de los organismos de inteligencia y contrainteligencia estarán amparados por la reserva legal** y se les asignará un nivel de clasificación de acuerdo con lo establecido en el siguiente artículo” (negrilla fuera del texto).*

Por otro lado, se cuenta con la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014). De conformidad con lo dispuesto en esa ley, el acceso de cualquier actor a documentos relacionados con la defensa o seguridad nacionales (dentro de los que caben los archivos de inteligencia y contrainteligencia) debe ser amplio, y la posibilidad de negar el acceso dependerá de lo que decida la comunidad de inteligencia y contrainteligencia en cada caso concreto, una vez el respectivo sujeto obligado aporte las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial, demuestre que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente y evalúe si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información (artículo 28°). En esa medida, ni siquiera las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales podrán tener acceso irrestricto a esa información.

Por último, se tiene la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015). De conformidad con el artículo 24° de esa ley, tendrán carácter reservado las informaciones y documentos relacionados con la defensa o seguridad nacionales. Sin embargo, el artículo 27° exime de esa reserva tanto a las autoridades judiciales y legislativas, como a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.

Entonces, si se acoge la interpretación de la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia (Ley 1621 de 2013)—que es la que ha sido adoptada por la comunidad de Inteligencia y contrainteligencia en Colombia—, se concluye que la UBPD no podrá tener acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia, o al menos, no hasta que los mismos cumplan el periodo de reserva de 30 años. Lo anterior, toda vez que la UBPD es una unidad especial de alto nivel de carácter extrajudicial, y en esa medida, no se encuentra cubierta por la excepción a la reserva de la que gozan las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales.

Si por el contrario se adopta lo establecido en la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), se concluye que el acceso de la UBPD a los archivos de inteligencia y contrainteligencia dependerá en cada caso concreto del cumplimiento de ciertos requisitos y de la realización de un test de daño. En esa medida, cada vez que la UBPD quiera acceder a un archivo de inteligencia y contrainteligencia, la comunidad de inteligencia y contrainteligencia deberá constatar que: (i) la información no se relaciona con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente; (ii) no se trata de una excepción contenida en el artículo 19 de la Ley en comento; y (iii) la revelación de la información no causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información. En caso de que se constate lo contrario, la información podrá permanecer en reserva y por ende, la UBPD no tendrá acceso a la misma.

Por último, si se acoge lo establecido por la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015), la UBPD podrá tener acceso irrestricto a los archivos de inteligencia y contrainteligencia, pues este mecanismo de justicia transicional puede ser considerado como una autoridad administrativa que siendo legal o constitucionalmente competente solicita el acceso a los archivos para el debido ejercicio de sus funciones.

En síntesis, existen tres leyes estatutarias que regulan de forma distinta el acceso a los archivos de inteligencia y contrainteligencia. Entre ellas, y según la interpretación que se le dé a las mismas, no todas le permiten al Estado cumplir con su obligación—derivada del artículo 12 de la Convención—de garantizar que las autoridades competentes dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma. De hecho, únicamente lo dispuesto en la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015) permite cumplir con esa obligación. Por el contrario, el contenido de la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia (Ley 1621 de 2013) (o al menos la interpretación que le da la Comunidad de inteligencia) y el de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) niegan por completo la posibilidad de que la UBPD tenga acceso a la documentación de inteligencia y contrainteligencia, o circunscriben ese acceso al cumplimiento de unos requisitos legales.

Cabe destacar que al analizar la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Inteligencia y Contrainteligencia, en la sentencia C-540 de 2012 la Corte Constitucional de Colombia aclaró que "(...) **en el caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes**" (negrilla fuera del texto). En el mismo sentido, el inciso tercero del artículo 21° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública también establece que "[l]as excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley **no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad**, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones" (negrilla fuera del texto).

En esa medida, existe en el ordenamiento jurídico colombiano una regla de oro derivada de un estándar internacional en la materia⁸, según la cual, las reservas de información no son válidas en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Siendo la desaparición forzada un delito contra la libertad individual, la vida, la integridad y la personalidad, y, en determinadas circunstancias definidas por el derecho internacional, un crimen de lesa humanidad, se podría argüir que la imposibilidad de acceso que aquí se intenta evidenciar en realidad no existe. Lo anterior, en la medida en que a partir de esa regla de oro, los mecanismos de justicia transicional y la sociedad en general, sin excepción, podrán tener acceso a los archivos que más les interesan, siendo éstos, los que contienen violaciones de derechos humanos. Sin embargo, ¿qué tan fácil es identificar a primera vista un archivo que contenga violaciones de derechos humanos? ¿Cómo determinar que un archivo X no puede estar sujeto a reserva por contener violaciones de derechos humanos, sin antes poder acceder a él para saber qué contiene? A pesar de que se cuenta con los lineamientos incluidos en el literal a) del Principio 10° de Tshwane⁹ para poder identificar las categorías de información sobre las cuales existe una fuerte presunción o un interés preponderante a favor de su divulgación, la complejidad práctica de esta tarea nos lleva a darle máxima importancia a la reglamentación del artículo 21° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así mismo, refuerza la necesidad de resolver, mientras tanto, el asunto de la multiplicidad de leyes aplicables que aquí se desarrolla.

De conformidad con el criterio interpretativo de especialidad, la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015) debe ceder ante la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014). Según dicta ese criterio, si una norma tiene un contenido general y la otra tiene un contenido especial, se preferirá aquella que contenga especialidad. En el *caso sub examine*, mientras la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015) regula diferentes

⁸ Estándar claramente establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aplicable en Colombia por virtud del artículo 92 de la Constitución Política. Ver por ejemplo Caso Gomes Lund y Otros ("Guerrilha Do Araguaia") vs. Brasil. Sentencia del 24 de Noviembre de 2010; Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala. Sentencia del 20 de Noviembre de 2012.

⁹ "Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información" emitidos el 12 de junio de 2013, y redactados por 22 organizaciones durante un periodo de dos años, en el que se contó con la asesoría de más de 500 expertos de al menos 70 países.

modalidades de derecho de petición¹⁰, la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) se especializa únicamente en la solicitud de acceso a la información pública, que equivale a la modalidad de petición de información. Entonces, dado que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) es especial en su extensión material frente a la Ley Estatutaria de Derecho de Petición (Ley Estatutaria 1755 de 2015), la primera debe ser preferida.

Siendo así, como “leyes aplicables” sólo se cuenta realmente con la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia (Ley 1621 de 2013) y con la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014). Leyes que, como se vio, en ningún caso le permiten al Estado colombiano **garantizar** que la UBPD, en su calidad de autoridad administrativa, disponga de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes. En estas circunstancias, es claro que el Estado colombiano se encuentra en riesgo de violar el artículo 12 de la Convención, en lo que respecta al deber de garantizar el acceso de las autoridades competentes a la documentación y demás informaciones necesarias para llevar a cabo su labor.

Violación que sería gravemente preocupante, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el informe *¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*¹¹, elaborado por el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia (en adelante “CNMH”), la desaparición forzada estuvo fuertemente asociada a la lógica de la lucha contrainsurgente de la Fuerza Pública colombiana desde la década de 1970 y hasta principios de los noventa, cuando los grupos paramilitares reemplazaron a los miembros de las Fuerzas Militares en el uso de esta modalidad de violencia. De hecho, de acuerdo con la Sesión 3^o de la Cátedra de Pensamiento Colombiano *Basta Ya!*¹² a cargo de Liz Arévalo, investigadora del equipo de desaparición forzada del CNMH, los militares y policías miembros de organismos de inteligencia fueron los perpetradores que predominaron en las desapariciones forzadas cometidas entre 1970 y 1982 en el marco del conflicto armado. Lo que no quiere decir que luego de ese período no hayan continuado participado, sino que en adelante se alternaron y concurren con organizaciones armadas irregulares, principalmente grupos paramilitares. Situación que ha sido adecuadamente ejemplificada por la Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, quien en su Informe Alternativo presentado ante el Comité, describe ampliamente la participación del ex suboficial de contrainteligencia del Ejército Nacional, de la Brigada XX, Bernardo Alfonso Garzón Garzón en múltiples desapariciones forzadas cometidas en Bogotá en los años ochenta y noventa.

¹⁰ La solicitud del reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

¹¹ Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica*. Disponible en Internet a través de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

¹² Arévalo, L. (2014). *Sesión 3. Estudios de caso Desaparición Forzada*. Cátedra de Pensamiento Colombiano *¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad*. Disponible en Internet a través de: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/presentaciones/Sesion-3/Desaparicion-Forzada.pdf>

En conclusión, las organizaciones aquí firmantes queremos llamar la atención de este Comité en relación con la inminente violación del artículo 12 de la Convención por parte del Estado Colombiano. En esa medida, mediante el presente Informe pretendimos evidenciar las restricciones de acceso a la información de inteligencia y contrainteligencia a las que se enfrentará la UBPD en su calidad de autoridad administrativa. Restricciones que se derivan de las limitaciones que presenta el marco jurídico actualmente vigente, y que resultarán perjudiciales a la hora de investigar las desapariciones forzadas cometidas por miembros de los organismos de inteligencia y contrainteligencia en el marco del conflicto armado colombiano.

III. RECOMENDACIÓN

Ante este preocupante panorama, y en vista de la inminente implementación del Acuerdo de Paz, le recomendamos al Comité que en el marco del examen del Informe presentado por el Estado Colombiano:

a) Le pregunte al Estado Parte:

(i) Cuál es el alcance de la facultad para *“recabar información sobre las personas desaparecidas, bien sea a través de fuentes oficiales o mediante la recepción de información por parte de ONGs y víctimas”* de la que habla el documento de respuesta a la Lista de Cuestiones Relativas al Informe Presentado por Colombia y cómo se puede entender este alcance en relación con el acceso de la UBPD a los archivos de inteligencia y contrainteligencia.

(ii) Cómo interpretará el apartado del Acuerdo del Punto 5 según el cual:

“De conformidad con las leyes vigentes al momento de implementar el Acuerdo, el Gobierno Nacional se compromete a facilitar la consulta de la información que requiera la UBPD para el cumplimiento de sus funciones, y la UBPD, por su parte, le dará el tratamiento legal correspondiente”.

(iii) Cuáles son las consecuencias prácticas de esa interpretación para efectos del acceso que tendrá la UBPD a los archivos de inteligencia y contrainteligencia del Estado colombiano.

b) Le recomiende al Estado Parte reglamentar el artículo 21° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que el mismo adquiera utilidad práctica, y en esa medida, sirva para que la UBPD pueda acceder a la documentación y demás informaciones necesarias para llevar a cabo su labor, y en particular, a los archivos de inteligencia y contrainteligencia del Estado colombiano.

c) Le recomiende al Estado Parte que antes de implementar el Acuerdo, expida una normatividad tal que garantice que la UBPD pueda acceder a la documentación y demás informaciones necesarias para llevar a cabo su labor, y en particular, a los archivos de inteligencia y contrainteligencia del Estado colombiano.