



**INFORME ALTERNATIVO AL SEPTIMO INFORME
PRESENTADO POR EL ESTADO DE COLOMBIA
AL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
DE LAS NACIONES UNIDAS (2010-2016)**



Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos.

Diagonal 40 A No 14 – 66 tercer piso.

Bogotá Colombia.

Teléfonos: 57 – 1 – 245 52 70 / 288 11 32

Celular: 311 481 80 85

coeuropa@coeuropa.org.co

www. coeuropa.org.co

ISBN: 978-958-9348-68-0

Diagramación e impresión:

Editorial Códice Ltda.

Cra. 15 No. 54-32 Tel.: 2494992

casaeditorial2011@gmail.com

Bogotá, Colombia

Edición, Octubre 2016

Bogotá - Colombia

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos, y no compromete a las organizaciones e instituciones que apoyan esta publicación.



INFORME ALTERNATIVO AL SÉPTIMO INFORME PRESENTADO POR EL ESTADO DE COLOMBIA AL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS (2010 - 2016)

Elaborado por organizaciones parte de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos:

Acción Colectiva de Objetores y Objektoras de Conciencia (ACOOOC), Colombia Diversa, Comisión Colombiana de Juristas, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación Jurídica Yira Castro, Corporación Reiniciar, Familiares Colombia, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, JUSTAPAZ, Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la CCEEU

También participaron en su elaboración:

Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), Coalición Colombiana Contra la Tortura, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión social (PAIIS) de la Universidad de Los Andes, Programa Somos Defensores, Red Nacional de Mujeres y Tierra Digna

Bogotá, octubre de 2016

Organizaciones que participaron en la elaboración del informe alterno:
Organizaciones de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos:



CORPORACIÓN JURÍDICA
YIRA CASTRO



También participaron en su elaboración:



Tabla de contenido

Introducción	5
CAPÍTULO I. Panorama de las medidas adoptadas por el Estado en relación con obligaciones en materia de derechos humanos (art. 2)	7
1. Incumplimiento de los dictámenes del Comité por parte del Estado colombiano [LOI, pregunta 1]	7
2. Seguimiento al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares ley 975 y el marco jurídico complementario [LOI, pregunta 16 a.]	9
3. Reformas a la justicia penal militar (art. 14) [LOI, pregunta 21]	14
4. Represión de la protesta social [LOI, pregunta 25].	16
5. El desarrollo del proceso de paz con las guerrillas [LOI, pregunta 16]	19
5.1. Marco jurídico para la paz.	19
5.2. El proceso de paz con la guerrilla de las FARC	20
5.3. Acto Legislativo para la paz	27
5.4. Refrendación de los acuerdos	27
5.5. El proceso de paz con el ELN	28
6. Acciones de la Procuraduría General de la Nación en contravía de los derechos humanos de las y los colombianos.	28
CAPÍTULO II. Persistencia de conflicto armado en Colombia	33
1. Graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado.	33
1.1. Infracciones al DIH por parte de grupos guerrilleros	35
1.2. Persistencia de los grupos paramilitares, vínculos con antiguas estructuras paramilitares y sus graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH [LOI, pregunta 17]	36
1.3. Violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH cometidas por agentes estatales	39
2. Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado [LOI, pregunta 27].	44
3. Seguimiento a las medidas adoptadas para investigar los casos de violencia sexual y el estado de las investigaciones de tales hechos [LOI, pregunta 11]	50
CAPÍTULO III. Situación del derecho a la vida (art. 6)	51
1. Panorama de ejecuciones extrajudiciales y homicidios por violencia sociopolítica [LOI, pregunta 12]	51
2. Ejecuciones Extrajudiciales cometidas por agentes del Estado [LOI, pregunta 12]	53
3. Desaparición forzada [LOI, pregunta 13].	56
4. Derecho de las mujeres a acceder al aborto en condiciones dignas (arts. 2, 3, 6, 7 y 9) [LOI, pregunta 9]	59
CAPÍTULO IV. Panorama de violación al derecho a la integridad personal (arts. 7 y 10)	63
1. Situación general de la tortura en Colombia [LOI, preguntas 14 y 17]	63
2. Continuidad de la grave situación carcelaria en el país [LOI, pregunta 20].	66
3. Esterilizaciones forzadas de personas con discapacidad [LOI, pregunta 20]	70
4. Tortura y otros malos tratos contra población LGBT: la patologización de personas trans [LOI, pregunta 7]	71
5. Afectaciones a la integridad personal por contaminación de proyectos extractivos	73
CAPÍTULO V. Situación del derecho a la libertad (art. 9) y libertad de conciencia y religión (art. 18) [LOI, preguntas 15 y 23].	77

1.	Obligatoriedad del servicio militar (SMO) y persistencia de las llamadas “batidas ilegales”	77
2.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al SMO y derecho a la Objeción de conciencia	80
3.	Iniciativas legislativas asociadas al servicio militar obligatorio.	81
4.	Detenciones Arbitrarias	82
CAPÍTULO VI. Situación de las personas internamente desplazadas (arts. 1, 2 y 12) [LOI, preguntas 4 y 5] . .		85
1.	La respuesta a la crisis de desplazamiento bajo la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	85
2.	Avances jurisprudenciales: Más de diez años bajo un estado de cosas inconstitucional	87
3.	Avances administrativos	89
4.	Desplazamiento forzado por desarrollo.	98
CAPÍTULO VII. El derecho a la reparación de las víctimas [LOI, pregunta 16 d.]		103
1.	Reparaciones colectivas en la ley 1448 de 2011	103
2.	Política de Restitución de Tierras	104
3.	Rehabilitación y atención psicosocial	108
4.	Incidente de reparación integral en el procedimiento de la ley de Justicia y Paz [LOI, pregunta 16 a.]	110
5.	Iniciativas legislativas contrarias a los derechos a la reparación de las víctimas.	111
CAPÍTULO VIII. Injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familiar, el domicilio o la correspondencia (art. 17) [LOI, pregunta 22]		115
1.	Interceptaciones y seguimientos ilegales por parte del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	115
2.	Seguimiento a medidas adoptadas por el Gobierno nacional	119
3.	Continuación de las actividades ilegales de inteligencia	122
4.	Nuevas formas de seguimientos ilegales y limitaciones normativas	124
CAPÍTULO IX. Libertades de opinión y de expresión, de reunión y de asociación (arts. 6, 7, 19, 21 y 22): defensoras y defensores de derechos humanos [LOI, pregunta 24].		127
CAPÍTULO X. Derechos a la igualdad y la no discriminación (arts. 2, 3, 23 y 26)		131
1.	Situación de derechos de las personas LGBT [LOI, pregunta 7]	131
2.	Participación política de las mujeres en condiciones de igualdad [LOI, pregunta 8]	135
3.	Derechos políticos y garantías para movimientos de oposición: Restricciones a la participación política de la Unión Patriótica	136
CAPÍTULO XI. Conclusiones y recomendaciones		139
Capítulo XII. Observaciones finales del Comité de DDHH sobre el séptimo informe periódico de Colombia		147
ANEXO 1		
	Respuesta de la Cancillería colombiana de referencia nº S-GSORO-16-081082	159
ANEXO 2		
	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 30 de julio de 2016, clasificados según el procedimiento penal por el que están siendo procesados.	161
ANEXO 3		
	Listado la situación disciplinaria de los funcionarios y ex funcionarios por actividades ilegales de inteligencia desarrolladas por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, estado de los procesos al 30 de julio de 2016	165

Introducción

El presente Informe alternativo al séptimo informe presentado por el Estado de Colombia al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas muestra el insuficiente cumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) por parte de Colombia en el período comprendido entre 2010 y 2015, haciendo énfasis en las medidas adoptadas para atender recomendaciones formuladas al Estado por dicho Comité en 2010.

El período de análisis de este Informe coincide con los dos mandatos de Juan Manuel Santos, quien fue elegido Presidente de la República en 2010 y reelegido en 2014 para un segundo mandato. Durante este período se conservaron y profundizaron las políticas de militarización del territorio y las políticas de desarrollo económico minero y agroindustrial, las cuales han vulnerado los derechos civiles y políticos de la población, en particular en zonas rurales. La continuación de estas políticas generó un aumento de la protesta social de los sectores rurales, con sucesivos paros y concentraciones en todo el territorio nacional. Frente a esto el Gobierno nacional ha respondido con un tratamiento represivo que ha dado lugar a la comisión de múltiples violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

El período se caracteriza también por el posicionamiento en la agenda pública del tema de la paz y los derechos de las víctimas. A pesar de la adopción de múltiples medidas legislativas y administrativas para la atención y reparación a las víctimas, como la expedición de la Ley 1448 de 2011 sobre atención integral a las víctimas y restitución de tierras, los avances concretos en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por el Comité en 2010 son exigüos. Se destaca el proceso de paz iniciado desde 2012 con la guerrilla de las FARC, que concluye satisfactoriamente con la firma del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera el 26 de septiembre. La posibilidad de que el conflicto con uno de los principales actores armados termine y, en consecuencia, las violaciones a los derechos de los ciudadanos disminuya, han generando grandes expectativas entre la población. Habrá que esperar para ver si lo establecido en el papel se lleva efectivamente a la práctica y si las víctimas logran ver finalmente sus derechos satisfechos.

Por otra parte, hay que señalar que las tres recomendaciones que el Comité priorizó en 2010 y sobre las que solicitó al Estado colombiano información de seguimiento, no han sido suficientemente implementadas después de cinco años. Estas tres recomendaciones son relativas a la posible impunidad causada por el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– y la aplicación de la ley 975 de 2005 (Recomendación 9), la comisión de ejecuciones extrajudiciales por parte de la fuerza pública, cuyas víctimas fueron falsamente presentadas como guerrilleros muertos en combate (Recomendación 14), y los seguimientos e interceptaciones ilegales a organizaciones sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia realizados por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, abusando de las actividades de inteligencia (Recomendación 16).

Pese al seguimiento especial que ha efectuado el Comité al cumplimiento de estas tres recomendaciones, hoy no se aprecian avances suficientes en estos temas. El proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia fue incompleto y la impunidad es muy alta, las estructuras paramilitares nunca se dismantelaron completamente y muchas se encuentran en actividad. Los procesos de investigación y sanción contra los autores de las ejecuciones extrajudiciales, a pesar de algunos logros, no han dado los resultados esperados. En especial, las investigaciones contra altos mandos militares encuentran múltiples obstáculos para avanzar. En cuanto a las interceptaciones ilegales por parte de agentes del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), aunque este organismo ya fue liquidado, el fenómeno del abuso por parte de la inteligencia estatal ilegal no se ha esclarecido. Además, se continúan presentando seguimientos y amenazas a diversos sectores sociales y políticos.

Para la estructuración del presente Informe se han tomado como referencia el orden del articulado del PIDCP y la Lista de Cuestiones presentada por el Comité al Estado colombiano. Se inicia con un panorama general de las políticas y medidas adoptadas en relación con las obligaciones del Estado colombiano en el cumplimiento del Pacto. Luego se abordan la continuación del conflicto armado y su impacto en los derechos de las personas, y el panorama de los derechos a la vida, la libertad y la integridad en el país. Se continúa con la situación de la población víctima de desplazamiento forzado y las medidas para asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado. Posteriormente se analizan las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada. El siguiente apartado revisa las libertades de opinión, expresión y asociación, y en concreto la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país, y luego los derechos a la igualdad y la no discriminación en los casos de las mujeres, las personas LGBTI y los movimientos y partidos políticos. Al final se encuentra un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Es importante agradecer a las instituciones estatales que han suministrado información para la elaboración de este Informe en respuesta a las solicitudes realizadas. 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 y de las recomendaciones formuladas por el Comité al Estado de Colombia. Las organizaciones participantes en la elaboración de 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

Panorama de las medidas adoptadas por el Estado en relación con obligaciones en materia de derechos humanos (art. 2)

En el presente capítulo se aborda el panorama de las principales medidas adoptadas por el Estado colombiano para cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Estado ha adoptado una serie de medidas legislativas y administrativas en la materia; sin embargo, estas medidas continúan siendo insuficientes, pues no han permitido garantizar un nivel aceptable de goce efectivo de los derechos civiles y políticos en el país, e incluso en algunos casos se han adoptado medidas regresivas frente a lo recomendado por el Comité.

En primer lugar, se abordarán las medidas orientadas a la búsqueda de la paz y la protección de las víctimas del conflicto armado, tales como la implementación de la llamada ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) y el proceso de paz con la guerrilla de las FARC. En segundo lugar, se abordarán las políticas y medidas que han resultado contrarias a los deberes establecidos en el Pacto, entre las cuales se incluyen las políticas de represión de la protesta social y la reforma constitucional al fuero penal militar, así como la actuación sesgada de la Procuraduría General de la Nación cuyo papel como organismo de control se ha desviado en este período, convirtiéndose en una entidad que obstruye la justicia y criminaliza a sectores vulnerables y de oposición política.

1. Incumplimiento de los dictámenes del Comité por parte del Estado colombiano [LOI, pregunta 1]

El cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los dictámenes del Comité de Derechos Humanos por el Estado de Colombia es bastante precario. Así, en el caso Julio Eduardo Molina Arias et al, en lo relativo a la investigación y sanción de los responsables, en su nota de fecha 14 de marzo de 2016, el Estado colombiano se limita a afirmar su “*gran voluntad y decisión*”¹, que “*las investigaciones penales administrativas y disciplinarias, el procesamiento de los responsables [...] son objetivos prioritarios*”² y que “[e]l Estado seguirá con la investigación tendiente a esclarecer los hechos motivos de la comunicación”³. No obstante, más allá de estas declaraciones de buena voluntad, el Estado colombiano no aporta ninguna información acerca de qué medidas concretas y específicas ha adoptado e implementado la Fiscalía 74 Seccional de Descongestión de Medellín para investigar la desaparición forzada de Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales.

Por otro lado, en lo relativo a la reparación efectiva, el Estado colombiano ha manifestado su absoluta falta de voluntad de cumplir con las disposiciones establecidas en el dictamen del Comité. En este sentido, en respuesta a un derecho de petición interpuesto por los representantes de las

¹ Oficio DCHONU No. 629/16 de fecha 14 de marzo de 2016, párrafo 10.

² *Ibíd.*, párrafo 11.

³ *Ibíd.*, párrafo 18.

víctimas y autores de la Comunicación, el Estado señaló que *“mientras no se resuelvan los motivos y circunstancias de la desaparición de los señores Guillermo Anzola Grajales y Julio Eduardo Molina Arias, el Estado no considera oportuno plantear a sus familiares un proceso conciliatorio”*⁴, en absoluto desconocimiento de los hallazgos del Comité sobre la materia. Adicionalmente, en dicho oficio, el Estado de Colombia hace referencia a decisiones de órganos nacionales e internacionales en donde se analiza la fuerza vinculante de las decisiones del Comité de Derechos Humanos, según las cuales se *“permite concluir que en su práctica el Comité se comporta dentro de los límites de su instrumento constitutivo y en consecuencia, restringe su función a la emisión de observaciones estrictamente recomendatorias”*⁵.

Estas manifestaciones no solo desconocen el principio de *pacta sunt servanda*, sino que contradicen la misma ley colombiana en esta materia. Como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos, el cumplimiento de los dictámenes se rige por el principio de buena fe en el cumplimiento de todas las obligaciones convencionales y, su corolario, la obligación del Estado parte de cooperar⁶.

El Estado colombiano parece olvidar que *“al adherirse al Primer Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoció la competencia del Comité para recibir y examinar denuncias de personas bajo la jurisdicción del Estado parte y que este se comprometió a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio en los casos en que se considerase que se había violado el Pacto (art. 2)”*⁷.

En este sentido, la Ley 288 de 1996 en su artículo 1 establece:

“El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente Ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse (sic), en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan”.

Posteriormente en su artículo 2.1 establece que se deberá proceder al trámite conciliatorio siempre que:

“exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios”.

A pesar de lo claras que son estas disposiciones, el Estado no da muestras de voluntad para cumplir con las medidas de reparación ordenadas.

Las respuestas que ofrece el Estado colombiano, sumadas a la falta de acciones concretas de implementación, demuestran que Colombia no da efectivo y pleno cumplimiento a lo dispuesto por el

⁴ Oficio S-GSORO-16-081082 de fecha 1 de septiembre de 2016, página 8.

⁵ *Ibíd.*, página 9.

⁶ Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha precisado en los párrafos 15 y siguientes que *“[e]n cualquier caso, los Estados partes han de utilizar todos los medios que estén a su alcance para dar efecto a los dictámenes del Comité”*; y también en el párrafo 20 que *“[e]l Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para el seguimiento efectivo y la plena aplicación de los dictámenes en los que el Comité haya establecido la responsabilidad del Estado parte y que todavía no hayan sido aplicados, de manera de que se garantice un recurso efectivo cuando haya habido una violación del Pacto, de conformidad con el artículo 2, párrafo 3, de este”* Observación general N° 33, Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En dictámenes de otros países también se ha pronunciado en el mismo sentido. Ver: Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Ecuador, CCPR/C/ECU/CO/6, de 11 de agosto de 2016, párrafo 6. En el mismo sentido ver: Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Federación de Rusia, CCPR/C/RUS/CO/7 de 28 de abril de 2015, párrafo 5; Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Uzbekistán, CCPR/C/UZB/CO/4 de 17 de agosto de 2015, párrafo 4; y Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Canadá, CCPR/C/CAN/CO/6 de 13 de agosto de 2015, párrafo 5.

⁷ Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Francia, CCPR/C/FRA/CO/5 de 17 de agosto de 2015, párrafo 7.

Comité de Derechos Humanos en sus Dictámenes y que, por el contrario, se está cuestionando la obligatoriedad de estos y la autoridad del Comité en los casos que ha conocido.

2. Seguimiento al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares ley 975 y el marco jurídico complementario [LOI, pregunta 16 a.]

2.1. Seguimiento a procesos de paramilitares que no han cumplido con verdad y reparación y procesos de paramilitares no postulados a ley de justicia y paz

A 11 años de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz, solamente se han proferido 46 condenas por 4.305 hechos donde se han reconocido 21.847 víctimas; de estas condenas, cuatro responden a la estrategia de priorización de casos de la Unidad de Fiscalías para Justicia y Paz, que condenaron a 49 postulados por 2.381 hechos (más de la mitad) referentes a 12.787 víctimas (también más de la mitad). Además, hasta la fecha, 80 congresistas han sido condenados por parapolítica⁸.

Además de esos 4.305 hechos, la Fiscalía adelanta investigación por 312.611 hechos cometidos por paramilitares⁹, de los cuales solo se han confesado 61.265 (21%), lo que revela una enorme carencia de verdad en este proceso. La desmovilización y desarme de estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia, en adelante AUC se inició en 2003 y finalizó en agosto de 2006. Se desmovilizaron 39 estructuras entre frentes y bloques, 31.671 integrantes de tales organizaciones, entre miembros efectivos, informantes, auxiliares y asesores políticos¹⁰.

Sin embargo, el proceso de desmovilización a partir de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) ha sido considerado como un rotundo fracaso. La Ley 975 fue complementada por las leyes 1424 de 2010¹¹, 1448 de 2011 (Ley de víctimas y Restitución de Tierras) y ley 1592 de 2012.

Si bien la Ley de Justicia y Paz inicialmente solo se aplicó al paramilitarismo armado, la reforma de la misma realizada en 2012 incluyó la posibilidad de investigar también a terceros intervinientes, como consecuencia de la información que se obtuvo en las versiones libres de los miembros de las AUC que se desmovilizaron. Así, hasta la fecha, la Fiscalía investiga a 15.737 personas por presuntos nexos con paramilitares, de las cuales 1.311 son dirigentes políticos y 1.228 miembros de la Fuerza Pública. El resto (13.198) han sido catalogados como “terceros no identificados”¹².

En lo que respecta a la entrega de bienes para la reparación de víctimas, del dinero utilizado para reparar a las más de 409.589 víctimas de Justicia y Paz¹³, solamente el 6% proviene de los bienes entregados por los paramilitares¹⁴. Diez años después de expedida esta ley, “el balance es pobre:

⁸ González Posso, C.: “Ley 975 de 2005 ocho años después, ni justicia ni paz”, INDEPAZ, febrero de 2014; accesible: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2014/02/LEY-975veredicto.pdf> (consultado 19 de mayo de 2016).

⁹ Fiscalía General de la Nación. Documentación de hechos Ley 975 de 2005. <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-GENERAL-2016-MAY-31.pdf>. Consultado el 22 de septiembre de 2016.

¹⁰ Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en su informe de 2010 “La desmovilización y desarme de estructuras de las AUC se inició en 2003 en medio de tensiones entre el Gobierno y este grupo, así como entre sus facciones, y finalizó en agosto de 2006. Conllevó la desmovilización de 39 estructuras entre frentes y bloques. El Gobierno reportó el desarme de 31.671 integrantes de tales organizaciones, entre miembros efectivos, informantes, auxiliares y ‘asesores políticos’”. (accesible online: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/articulo028_239_1_1.pdf)

¹¹ Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

¹² Documentado por la UTL del Representante a la Cámara por Bogotá, Alirio Uribe Muñoz, de acuerdo a datos de la Fiscalía General de la Nación.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/contenido/actualidad/estado-colombiano-ha-reparado-las-v%C3%ADctimas-de-procesos-de-justicia-y-paz/107>

las entregas fueron insuficientes, la Fiscalía se demoró en perseguir los bienes y miles de millones de pesos se perdieron por la mala administración que el Gobierno hizo de ellas¹⁵. Además, ocho de cada diez propiedades entregadas tienen problemas que las hacen inviables para indemnizar. Por ejemplo, muchos predios rurales se encuentran ocupados por ex paramilitares, por lo que no han podido ser vendidos ni entregados a las víctimas a través del procedimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Además, hasta junio de 2014, solamente 214 víctimas habían sido indemnizadas como consecuencia de estos procesos penales condenatorios¹⁶.

Por otro lado, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación¹⁷, entre el 1 de enero de 2006 y el 11 de abril de 2016, se tienen registrados un total de 519 procesos disciplinarios contra funcionarios públicos por vínculos con grupos paramilitares. Estos procesos obedecen a diversas conductas entre las que se destacan investigaciones disciplinarias por homicidio, amenazas, constreñimiento electoral, financiación de campañas políticas, entre otras. De acuerdo con esta información del Ministerio Público, el 50% de estos procesos disciplinarios recaen sobre alcaldías, gobernaciones, concejos municipales, asambleas departamentales y el Congreso de la República. De igual manera es de resaltar que el 15% de los procesos disciplinarios recaen en miembros de las fuerzas militares y policiales.

Por otro lado, los procesos penales contra los 4.408 paramilitares que se postularon a las penas alternativas de Justicia y Paz (de hasta ocho años de prisión) no han avanzado prácticamente, de forma que muchos de ellos están saliendo de prisión por pena cumplida, sin haberse cerrado los procesos penales: a 30 de junio de 2016, 193 postulados a Justicia y Paz habían sido puestos en libertad, 34 de ellos por haber cumplido sentencia y 159 por haberseles sustituido las medidas de aseguramiento por otras no privativas de libertad (aunque en estos casos los procesos no han terminado y las sentencias no han sido impuestas)¹⁸.

Además, muchos de los miembros de los grupos paramilitares que se desmovilizaron reincidieron en el delito y muchos de ellos pasaron a formar parte de los nuevos grupos paramilitares que comenzaron a surgir a partir de 2006. De las 6.764 capturas llevadas a cabo en operativos de la Fuerza Pública contra las llamadas bandas criminales, 1.023 (el 15,1%) corresponde a desmovilizados¹⁹. En el informe de la Policía Nacional (2009) se registra el número de ‘datos de baja’ en el marco de acciones de la Fuerza Pública contra ‘bandas criminales’. A partir de allí es posible afirmar que, de las 2.210 personas muertas entre enero de 2008 y diciembre de 2009 en este tipo de enfrentamientos, 71 eran desmovilizados. Entre enero de 2001 y octubre de 2009 se presentó un acumulado de 2.118 desmovilizados muertos que resulta equivalente a un 4% del total de personas que han participado en ese período en los procesos de DDR.

A partir de la información sobre capturas de los informes de la Policía se puede ver que entre 2001 y octubre de 2009 fueron capturados 5.890 desmovilizados²⁰ que estaban reincidiendo. Si a ello se

¹⁵ Verdad abierta: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/10-anos-de-justicia-y-paz/6001-justicia-y-paz-donde-esta-la-plata-que-se-esconde-tras-la-guerra>

¹⁶ <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/proceso-de-justicia-y-paz-balance-a-nueve-anos/14166101>

¹⁷ Derecho de petición respondido por la Procuraduría al Representante a la Cámara, Alirio Uribe Muñoz.

¹⁸ Respuesta a derechos de petición solicitado por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, No de Radicado: 20165800084291.

¹⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica: “‘Rearmados y reinsertados. Panorama postacuerdos con las AUC”, Bogotá, 2015, pág. 239.

²⁰ “El ‘Informe de control y monitoreo’ de la Policía Nacional, se realiza un seguimiento sobre la pertenencia de los desmovilizados a ‘bandas criminales’, denominación asumida como general para los diversos grupos armados ilegales que se han conformado con participación de desmovilizados por dichos informes. La primera cifra que se puede evaluar de los informes de ‘control y monitoreo’, es el número de desmovilizados capturados. Al corte de diciembre de 2009 había un acumulado de 5.890, que implica un 11,27% sobre el número total de desmovilizados individuales y colectivos”. Centro Nacional de Memoria Histórica: “‘Rearmados y reinsertados. Panorama postacuerdos con las AUC”, Bogotá, 2015, pág. 236.

suma los desmovilizados muertos en acciones delictivas al número de los que fueron detenidos por reincidir, la cifra asciende a 8.100. Esas cifras muestran una reincidencia de al menos el 15.5%²¹.

Algunos de los reconocidos ex jefes paramilitares de las AUC, pasaron a organizar los nuevos grupos paramilitares que se reestructuraron tras el proceso de Justicia y Paz; entre ellos sobresale Dairo Antonio Úsuga David, alias “Otoniel”, que fue comandante del Bloque Centauros de las AUC y es actualmente comandante del Clan Úsuga; fue excluido de Justicia y Paz por la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá por no comparecer al proceso y no cumplir los requisitos de la ley, volviendo a reincidir en el delito²².

Por otra parte, según los datos de la propia Agencia Colombiana de Reintegración (ACR)²³ entraron al programa 29.745 miembros de las AUC. A fecha mayo de 2016, la ACR reporta que 9.733 ya habrían culminado el proceso, mientras que 8.178 seguían dentro del programa, lo que implica un total de 17.911 entre quienes permanecen en el programa y quienes lo culminaron de forma satisfactoria. Además, la misma ACR reportó en marzo de 2016²⁴ que, de los postulados a Justicia y Paz, 175 formaban parte de su programa.

Teniendo en cuenta estas cifras, al menos 9.352²⁵ de los desmovilizados de las AUC, estarían por fuera de los mecanismos diseñados para la justicia y el proceso de DDR de Justicia y Paz, lo que implica el 29.5% del total de quienes se acogieron a ese proceso de desmovilización.

A partir de las cifras presentadas se observa que existen grandes vacíos en la aplicación de la Ley. En primer lugar, el número de sentencias es muy bajo, lo que refleja una falta de voluntad del Estado para perseguir de manera eficaz los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, especialmente los que implican a terceros, así como financiadores e instigadores del fenómeno del paramilitarismo. Además, los altos porcentajes de reincidencia y la falta de seguimiento a los desmovilizados por parte de las instituciones del Estado son muestra también del fracaso del mismo en el cumplimiento de los compromisos para la reintegración de los miembros de las AUC, lo que conllevó al regreso a las actividades ilegales.

Si bien la estrategia de priorización de casos ha logrado sentencias importantes, la mayoría de postulados se encuentran a la espera de sentencia, lo que resulta grave y reclama más eficacia por parte del Estado para cumplir con las exigencias de justicia con las que se comprometió. Las cifras también señalan la incapacidad del Estado para lograr la reparación de las víctimas y recuperar los bienes despojados por los paramilitares.

2.2. Seguimiento a los procesos de verdad con los jefes paramilitares extraditados

Bajo la Ley de Justicia y Paz fueron postularon 4.408 paramilitares por delitos de lesa humanidad. La Fiscalía hasta la fecha ha imputado cargos a 1.870 miembros. Por otra parte, según datos de la Fiscalía a 30 de junio de 2016 se han terminado los procesos contra 2.370²⁶ de los postulados por encontrarse en alguna de las causales de terminación o de exclusión previstas en la Ley 1592 de 2012, la mayoría relacionadas con el hecho de no cumplir los requisitos de postulación (no contribuir a la verdad, no entregar bienes, continuar ejerciendo actividades ilícitas con posterioridad

²¹ Centro Nacional de Memoria Histórica: “Rearmados y reinsertados. Panorama postacuerdos con las AUC”, Bogotá, 2015, pág. 246.

²² <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/alias-otoniel-excluido-de-justicia-y-paz/>

²³ Información accesible en su página web: <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx> (cifras consultadas el 20 de mayo de 2016 a las 12:20pm).

²⁴ Derecho de petición respondido por la ACR al Representante a la Cámara Dr. Alirio Muñoz con fecha 29 de marzo de 2016.

²⁵ La primera cifra incluiría los 4.408 postulados a Justicia y Paz, la segunda no.

²⁶ Respuesta a derechos de petición solicitado por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, No de Radicado: 20165800084291.

a postulación), o no haber cometido los hechos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado.

Estos datos implican que más de la mitad de los postulados han sido excluidos de los beneficios de Justicia y Paz²⁷. Por ejemplo, en abril de 2016, la Fiscalía pidió excluir de los beneficios de Justicia y Paz a los ex paramilitares Mario Jaimes Mejía, alias “El Panadero” y Alejandro Cárdenas Orozco, alias “J.J”, tras ser condenados el 18 de marzo por delitos de secuestro, tortura y acceso carnal violento, contra la periodista Jineth Bedoya. También ha sido excluido algunos de los exjefes paramilitares más conocidos: un ejemplo de ellos con el alias “Memín”²⁸, que fue excluido por rearmar al grupo paramilitar las Águilas Negras²⁹. De los 18 jefes paramilitares que fueron extraditados, cinco han sido excluidos de los beneficios de Justicia y Paz³⁰ por no haber contribuido a la verdad, entre otros motivos.

Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, que fue condenado en EE.UU. en noviembre de 2015 a 16 años y 6 meses de cárcel y al pago de una multa de 25.000 dólares por el delito de narcotráfico, fue excluido en junio de 2015 por Tribunal Superior de Barranquilla, debido a que la información que ofreció en las versiones libres fue tremendamente vaga durante los dos años previos a su extradición, y a que no asistió a las diligencias programadas por la Fiscalía en el marco del proceso³¹.

Francisco Javier Zuluaga, alias “Gordo lindo”, hizo parte de las Autodefensas y del cartel de Medellín, y fue condenado a 21 años de prisión en EE.UU. por delitos de narcotráfico. Fue excluido de Justicia y paz al no cumplir los criterios de elegibilidad, pues nunca perteneció a las AUC, sino que los paramilitares le crearon el Frente Héroes del Chocó para desmovilizarlo³².

Juan Carlos Sierra, alias “El Tuso” fue también excluido de Justicia y Paz porque se sirvió de las AUC para llevar a cabo actividades de narcotráfico³³. ‘El Tuso’ fue extraditado en 2008, y tras un breve proceso judicial fue condenado a 10 años de prisión, de los cuales pagó sólo cinco. Hace un año se conoció que estaba en libertad desde el 14 de marzo de 2013 y el gobierno colombiano pidió su deportación en dos ocasiones para que viniera a responderle al país y a las víctimas por sus delitos. Sin embargo, Sierra le alegó a Estados Unidos que acá él y su familia corrían peligro por la información que había entregado y así logró el permiso para trabajar y permanecer allí.

Otro excluido es Carlos Mario Jiménez, alias “Macaco”, que debe responder ante la justicia ordinaria por los delitos que cometió mientras estuvo a la cabeza del Bloque Central Bolívar (BCB), esto es: 226 desapariciones, 159 desplazamientos, 38 delitos de violencia de sexual y 173 de reclutamientos de menores, hechos que dejaron 1.544 víctimas. Fue sentenciado en 2011 a 33 años de prisión por transportar y distribuir cocaína desde Colombia a EE.UU. entre 1997 a 2007, dos años después de la desmovilización, lo que conllevó su exclusión de los beneficios de Justicia y Paz, al seguir delinquir³⁴. La decisión de exclusión fue apelada y todavía no ha sido resuelta.

Así mismo fue excluido de Justicia y Paz, Eder Pedraza Peña, alias “Ramón Mojana”, hombre de confianza de Vicente Castaño, que estaba al mando del Bloque Mojana de las AUC que delin-

²⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=nSR50fBd9x8>

²⁸ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/condenado-alias-memin-por-304-homicidios/>

²⁹ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/28-anos-de-prision-purgara-primero-de-alias-memin/>

³⁰ Respuesta a derechos de petición solicitado por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, No de Radicado: 20165800084291. Respondido el 14 de julio de 2016.

³¹ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/alias-jorge-40-excluido-de-justicia-y-paz/>

³² <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/corte-suprema-de-justicia-ratifica-exclusion-de-alias-gordolindo-del-proceso-de-justicia-y-paz/>

³³ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/alias-el-tuso-sierra-excluido-de-justicia-y-paz/>

³⁴ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/alias-macaco-excluido-de-justicia-y-paz-por-delitos-referidos-al-narcotrafico/>

quía en Sucre, Antioquia y Bolívar. Hasta el momento las autoridades han exhumado más de cien cuerpos de víctimas del Bloque Mojana en Sucre, con más de 2.600 víctimas en Justicia y Paz; además, alias Ramón Mojana ha sido acusado de mantener vínculos con reconocidos parapolíticos condenados, como Salvador Arana, ex gobernador de Sucre. Tras su captura en 2010 fue extraditado, con autorización de la Corte Suprema, la cual consideró que además de continuar realizando actividades ilícitas, “Éder Pedraza Peña ni ha prestado ni está prestando una real, eficiente y sincera contribución para conocer la verdad, para que se imparta justicia y se concreten los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana, fines últimos asignados a la expedición a la Ley 975 de 2005”³⁵.

Respecto a alias “El Mellizo” (Miguel Ángel García Múnera), también fue excluido el 22 de marzo de 2016 por el Tribunal Superior de Bogotá. Alias “El Mellizo” se desmovilizó como comandante del Bloque Vencedores de Arauca y fue extraditado en 2009 a EE.UU. Su exclusión se solicitó al ser acusado de haber formado parte de las AUC con el fin último de continuar con sus actividades de narcotráfico³⁶. Está acusado de 336 hechos delictivos de desaparición y desplazamiento forzados, violencia sexual, homicidio y reclutamiento, actos que dejaron cerca de 1500 víctimas.

El caso de los jefes paramilitares extraditados a EE.UU., en lo que se refiere a su contribución al esclarecimiento de la verdad, refleja las dificultades encontradas en estos procesos; la extradición no sólo supuso la ruptura del compromiso del Gobierno de no extradición durante el proceso de negociación en Santa Fe de Ralito, hecho que fue leído por los jefes paramilitares como una medida de presión para evitar que siguieran suministrando información, sino que también ralentizó la comparecencia de los mismos a las versiones libres, y obstaculizó las labores del Estado colombiano para incentivar la contribución al esclarecimiento de la verdad.

Si se tiene en cuenta el bajo número de postulados que se vieron efectivamente procesados por la ley 975 de 2005, y el reducido número de condenas, es evidente que este procedimiento penal no cumplió con el objetivo de administrar justicia a los integrantes de grupos paramilitares que cometieron graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Así mismo la extradición de los principales comandantes paramilitares a los Estados Unidos y el alto número de postulados excluidos del procedimiento, muestran la falta de compromiso con el esclarecimiento de la verdad y la falta de herramientas concretas con las cuales presionar a los desmovilizados de las AUC para que colaboraran con tal fin.

Por otro lado, la falta de garantías de seguridad para quienes ofrecieran verdad, ha conllevado a que muchos paramilitares se hayan negado a hablar por miedo a las represalias contra ellos y sus familias. Ni la Fiscalía ni la ACR implementaron herramientas para hacer seguimiento a los desmovilizados, postulados o no postulados al procedimiento de Justicia y Paz, para prevenir que reincidieran en actividades delictivas. En ese mismo sentido, tampoco se estableció ningún mecanismo para verificar que quienes han sido puestos en libertad por cumplimiento de la pena se reincorporen efectivamente a la vida civil.

Finalmente, después de once años no se ha sancionado a los instigadores, financiadores y quienes se beneficiaron política y económicamente del paramilitarismo, lo que ha permitido que esas conductas se mantengan en la impunidad y que estos mismos sectores promuevan la reorganización de las estructuras paramilitares.

³⁵ <http://www.verdadabierta.com/la-historia/2621-corte-suprema-avala-extradicion-de-ramon-mojana>.

³⁶ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/alias-el-mellizo-es-excluido-de-justicia-y-paz/>

3. Reformas a la justicia penal militar (art. 14) [LOI, pregunta 21]

El Código Penal Militar vigente, promulgado en agosto de 2010 como Ley 1407 de 2010, fue uno de los primeros actos de gobierno del recién posesionado presidente Juan Manuel Santos. Expedido con retrasos, luego de más de cinco años de debates, consultas y asesorías con diversos gobiernos y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, se incorporó a este Código el criterio de que las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH no fueran consideradas actos del servicio y quedarán excluidas del ámbito de competencia de la Justicia Penal Militar. En su artículo 3 este Código consagró que *“en ningún caso podrán relacionarse con el servicio los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada, de lesa humanidad o aquellos que atenten contra el Derecho Internacional Humanitario entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia, ni las conductas que sean abiertamente contrarias a la función constitucional de la Fuerza Pública y que por su sola comisión rompan el nexo funcional del agente con el servicio”*.

Sin embargo, menos de dos meses después de su expedición, comenzaron a presentarse una serie de reformas que buscaron que las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH perpetradas por agentes del Estado volvieran a quedar bajo la justicia penal militar, o se investigaran por la jurisdicción ordinaria pero bajo criterios de indagación y juzgamiento que desconocieran su naturaleza de violaciones a los derechos humanos y se investigaran como infracciones al DIH únicamente. En diez oportunidades distintas, entre 2010 y 2015, se presentaron iniciativas legislativas o de reforma a la Constitución con estos propósitos, la mayor parte de las cuales no alcanzó a convertirse en norma vigente hasta la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2015 y la Ley 1765 del mismo año.

Dichas iniciativas se han dado por dos vías distintas: ampliando el número de delitos que pueden ser considerados como actos del servicio, o imponiendo el DIH como marco de investigación e interpretación de las conductas punibles, con exclusión de las normas sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH). La justificación para estas sucesivas reformas se ha centrado en la “inseguridad jurídica” que implicaría la utilización de las normas del DIDH en la investigación de los presuntos delitos cometidos por agentes de las Fuerzas Armadas. El Ministerio de Defensa ha venido impulsando una interpretación distorsionada del DIH, que concibe este marco normativo como una licencia al Estado para: a) usar la máxima fuerza disponible; b) privilegiar la fuerza letal en las operaciones; c) considerar las muertes de civiles como hechos incidentales en pos de la ventaja militar. Así, conductas que constituyen crímenes bajo el DIDH, serían admisibles bajo el DIH, de acuerdo con la interpretación del Ministerio de Defensa.

La Constitución Política se reformó mediante el Acto Legislativo 01 de 2015 incorporando la mencionada interpretación. Las organizaciones de derechos humanos demandaron la inconstitucionalidad de dicha reforma que impide la aplicación de normas de derechos humanos a los militares por delitos relacionados con el conflicto armado. Aunque la Corte Constitucional no declaró inexecutable la reforma, en su Sentencia C-084 de marzo 2016 expresó que *“en la investigación y juzgamiento de conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado, se debe aplicar tanto el Derecho Internacional Humanitario, como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La reforma constitucional introducida al artículo 221 de la constitución, no excluye la aplicación concurrente y complementaria de ambos ordenamientos jurídicos”*.

Antes de que la Corte se pronunciara sobre la reforma constitucional, el Congreso aprobó la Ley 1765 de 2015 que reestructura la justicia penal militar y policial. Algunos aspectos de esta ley son los siguientes: 1. La ampliación de delitos que son puestos bajo la competencia de la justicia penal

militar (Artículos 7 y 8 de la Ley). 2. La autorización de investigación y juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, específicamente para aquellos civiles que desempeñen funciones en dicha jurisdicción, vulnerando el artículo 213 de la Constitución Política que dice que “En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”. 3. La asignación de funciones de policía judicial a miembros de la Fuerza Pública, a partir de la creación y establecimiento del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Justicia Penal Militar y Policial, cuando estas funciones están claramente establecidas “bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación” en la Constitución Política (artículo 251). 4. Vulneración de la independencia judicial, puesto que la mayoría de los funcionarios de la justicia penal militar deberán ser militares, asignándose además a los altos mandos los cargos de mayor jerarquía. 5. Establecimiento de principio de oportunidad para militares, concedido por la Fiscalía Militar. 6. Vulneración a los derechos de víctimas, por la ausencia de representación mediante la figura de la parte civil, como consecuencia del paso a un sistema penal acusatorio. Todos los sujetos procesales son miembros de la Fuerza Pública en el nuevo procedimiento, y el fiscal militar es quien representa los intereses de las víctimas. 7. Traslado de casos en curso, que involucren a miembros de la Fuerza Pública y no hayan alcanzado la etapa de juicio (que son casi todos), de la jurisdicción ordinaria a la Justicia Penal Militar.

La ley fue demandada por considerar que conlleva grandes cambios respecto a las disposiciones normativas y jurisprudenciales, nacionales e internacionales, que prohíben que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH sean conocidas por la justicia penal militar.

El pasado 13 de Julio de 2016 la Corte Constitucional expidió el Comunicado No. 029 de 2016 en el que anuncia el sentido del fallo de la Sentencia C-372 de 2016 que resuelve sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta. La Corte Constitucional decidió declarar ajustada a la Constitución prácticamente todas las normas que habían sido demandadas por vulneración a principios constitucionales y recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos. A partir de esta reforma serán de competencia de la Justicia Penal Militar el homicidio en todas sus modalidades (art. 8.1 de la ley) con lo cual se ocuparían de crímenes como los “falsos positivos; tendrán competencia también sobre “los delitos contra la protección de la información y de los datos (art 8.2)”, con lo cual crímenes como las interceptaciones (chuzadas) practicadas por agencias de inteligencia militar serían también investigadas por los propios militares. Inclusive, genéricamente cabrían dentro de su competencia todo tipo de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, pues el artículo 8.7 otorga competencia a la justicia militar para conocer de estos delitos de manera ambigua y genérica asignando a la justicia castrense competencia para conocer de “delitos contra la población civil”. Con el fallo de la Corte Constitucional no solo se avala que estos delitos sean de competencia de la justicia militar sino que se concede la creación de un Cuerpo Técnico de investigaciones dentro de la justicia militar y policial, conformado por militares, que se ocuparía de las labores de policía judicial y de investigación de las violaciones de derechos humanos de que se ocuparía la justicia castrense según las competencias definidas mediante la ley 1765 de 2015. Aunque la Corte no avaló el principio de oportunidad para los delitos de los militares si avaló la celebración de preacuerdos y negociaciones de los militares implicados en estos delitos con sus pares de la justicia castrense, sin la exigencia que se hace para estos preacuerdos en la justicia ordinaria de requerir para acceder a los beneficios, una contribución eficaz del imputado o acusado para dismantelar la estructura delictiva implicada en los crímenes.

A pesar de la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad del Acto legislativo 01 de 2015 relacionada con la aplicación concurrente y simultánea del DIH y del DIDH, los mandos militares aún sostienen que, dependiendo del adversario al que se enfrenten, se aplican las normas de DIDH o las de DIH. Muestra de ello es la expedición de la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa, que ordena combatir a las antes llamadas Bandas Criminales (ahora llamados Grupos Armados

Organizados) ordenando que se las enfrente bajo las normas del DIH, permitiendo la utilización de bombardeos y declarándolos grupos relevantes para la aplicación de la máxima fuerza letal disponible en su persecución. Se omite la mención al DIDH como norma aplicable en estas operaciones, desconociendo lo ordenado por la Corte Constitucional en materia de concurrencia y complementariedad del DIDH y DIH en situaciones de conflicto armado interno³⁷. La adopción de estas reformas bajo la interpretación distorsionada que hace el Ministerio de Defensa del DIH, permitiría que las muertes o afectaciones de civiles en el marco de procedimientos policiales o militares sean asumidas por la justicia penal militar, como si fueran siempre “actos del servicio”. Con esta reforma y estas decisiones de la Corte Constitucional el país retrocedió varias décadas en cuanto a la limitación de la justicia militar para investigar violaciones a los derechos humanos.

4. Represión de la protesta social [LOI, pregunta 25]

Pese a la amplia jurisprudencia y normativa que en Colombia consagra la protección del derecho a la protesta social, en varias oportunidades se ha usado la libertad de configuración normativa del Congreso, así como facultades administrativas y reglamentarias de diversos órganos del poder público, para limitar y comprometer severamente su garantía. Esto desde una lógica de “normativa de guerra”, que termina asociando la protesta social a la intención de afectar el orden público o perturbar la convivencia. Por esta vía se ha estigmatizado sistemáticamente a las protestas como acciones conducidas o motivadas por las organizaciones guerrilleras u otros actores ilegales.

Tal es el caso de la Ley 1453 de 2011, llamada “Ley de Seguridad Ciudadana”, que da origen, entre otros, a delitos como: obstrucción de vías mediante el uso de medios ilícitos, violencia contra servidor público y perturbación del sistema de transporte. Con base en esta ley se están produciendo múltiples detenciones, que en gran parte de los casos no están relacionadas con actuaciones violentas por parte de los manifestantes³⁸, sino con actuaciones arbitrarias de las autoridades³⁹.

Volcarse a las calles o tomarse una vía, bien sea de manera planeada o espontánea, ha sido históricamente una forma de expresión, y por lo tanto su consideración como conductas delictivas, no sólo termina por impedir o inhibir la convocatoria o participación en acciones de protesta social, sino que ha conllevado a la criminalización de la protesta social y a la persecución y condena penal de sus líderes y participantes en distintas regiones del país.

Entre 2010 y 2014 se le atribuyeron al Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD) 137 personas heridas y 13 muertes en manifestaciones de protesta⁴⁰. En 2016, durante las Jornadas de Minga Nacional que tuvieron lugar del 30 de mayo al 13 de junio, perdieron la vida tres miembros de comunidades indígenas⁴¹. Muchas de estas muertes han sido ocasionadas por el uso de armas de fuego, no permitidas para intervenir la protesta social.

³⁷ La Directiva 015 del 22 de Abril de 2016 redefine a los grupos paramilitares, antes denominados Bandas Criminales (BACRIM) denominándolos Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados y ordena combatirlos en el marco del DIH para lo cual los considera como “grupos relevantes para la aplicación del uso letal de la fuerza en el marco del DIH”.

³⁸ Consejo de Derechos Humanos. 25° periodo de Sesiones. Informe anual de Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sobre la situación de protesta social ocurrida en 2013. Punto 65.

³⁹ “Otro elemento inquietante es la promulgación de leyes cuyo objeto es restringir el legítimo ejercicio del derecho a la protesta, leyes que amplían la definición de delitos de desorden público -o que incluso los equipara a actos de terrorismo-, y otras iniciativas que extienden el margen de actuación de las fuerzas policiales, además de las que permiten la detención de manifestantes por el solo hecho de cubrir sus rostros. Se recuerda que los Estados deben garantizar que la legislación nacional cumpla con las normas internacionales de derechos humanos, y en el caso de existir restricciones estas deben ser excepcionales y necesarias para la protección de la sociedad en general. Si bien el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad pública mediante un marco legislativo adecuado, esto no debe impedir ni disuadir el ejercicio legítimo del derecho a manifestarse y protestar”, en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

⁴⁰ Cifras presentadas en un debate de control político en la Cámara de Representantes por el congresista Alirio Uribe, tomadas del Banco de Datos del CINEP. Ver: *Tropel sangriento: ¿Qué hacer con el Esmad? La protesta social y su contención se están convirtiendo en un nuevo campo de batalla*. Semana. 23 de julio de 2016. <http://www.semana.com/nacion/articulo/esmad-cuestionado-por-abuso-de-autoridad/482972>. Doce de estas personas perdieron la vida en el marco de las jornadas de los paros agrarios del año 2013.

⁴¹ Minga 2016 - Boletín de derechos humanos No.5: S.O.S POR LA VIDA Y LA MINGA <http://www.comitepermanente.org/index.php/noticias/nacionales/1042-minga-2016-boletin-de-derechos-humanos-no-5-s-o-s-por-la-vida-y-la-minga>

En otras ocasiones han sido miembros del Ejército quienes han ocasionado muertes de manifestantes en el ejercicio de la protesta social. Así sucedió en noviembre de 2015, cuando fue asesinado por tropas de la Brigada 29 del Ejército el campesino Miller Bermeo Acosta, quien participaba en manifestaciones de campesinos contra la erradicación forzada de cultivos de coca⁴².

Además de esto, dentro de las normas existentes para reprimir el derecho a la protesta social, se encuentra la Resolución 2686 de 2012 de la Dirección Nacional de la Policía, que autoriza el empleo de armas de “letalidad reducida”. La utilización de dicho armamento para atacar a la población por parte de la policía ya ha producido cientos de personas muertas, heridas y mutiladas. Las granadas de múltiple impacto y las balas de goma o perdigones disparadas directamente a la humanidad de los manifestantes, han ocasionado la mutilación de manos, labios, ojos y perforaciones en el rostro de decenas de manifestantes⁴³. El empleo por parte del ESMAD de “armas de letalidad reducida” causó el pasado 12 de julio de 2016, en Duitama - Boyacá, durante las protestas del denominado “paro camionero”, la muerte del joven Luis Orlando Saíz por un disparo de granada lacrimógena a 1.5 metros de distancia de su rostro⁴⁴.

Producto del abuso de tales disposiciones normativas y prácticas violatorias del derecho a la protesta, se ha incrementado el número de ciudadanos y ciudadanas privadas de la libertad en el marco de manifestaciones sociales. Solamente en las jornadas de protesta del 1º de mayo de 2013, se registraron al menos 154 privaciones de la libertad⁴⁵. De acuerdo con la Dirección General de la Policía, durante el paro nacional agrario de 2013 fueron aprehendidas 837 personas⁴⁶, y de éstas más de 150⁴⁷ fueron judicializadas. En total en el 2013, las detenciones en el marco de los paros y movilizaciones (agrario, minero, cafetero y la minga indígena) afectaron a cerca de 3.000 personas, mientras que en todo 2012 la cifra fue de 542⁴⁸. Este patrón de detenciones y judicialización continúa presentándose en todas las movilizaciones que han tenido lugar hasta la fecha.

En el marco del paro agrario de junio de 2016, el Ministro de Defensa reiteró estigmatizaciones en contra de la protesta social de los campesinos e indígenas participantes expresando que *“los lugares donde se han presentado los mayores enfrentamientos (Cauca, Chocó, Norte de Santander y Cesar) coincide con los lugares en donde presuntamente estaría infiltrado el ELN”*⁴⁹.

Frente a las investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación sobre las muertes de doce campesinos ocurridas en el marco de los paros agrarios de 2013, es preocupante que solamente seis investigaciones se encuentran activas y todos ellos están en etapa de indagación y por determinar el indiciado. Dos procesos se encuentran inactivos por imposibilidad de establecer el

⁴² “Joven de 20 años muere por impacto de fusil de las FFMM en Argelia”. Contagio Radio. 19 de Noviembre de 2015. <http://www.contagioradio.com/2000-efectivos-de-la-fuerza-publica-atacan-a-civiles-en-argelia-cauca-articulo-17480/>

⁴³ Esta resolución además va en contravía de las normas internacionales como lo es la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Este sería el caso del uso de las Pistolas *Taser*, las cuales pueden constituir una forma de tortura, dado que provocan un dolor extremo y en algunos casos hasta la muerte.

⁴⁴ “Joven muerto en paro camionero recibió disparo del Esmad en la cara: testigo”. El Espectador. 13 de julio de 2016. EN: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/joven-muerto-paro-camionero-recibio-disparo-del-esmad-c-articulo-643086>.

⁴⁵ “La Protesta Social Como Factor Esencial de un Estado De Derecho”. Documento presentado ante la Mesa Nacional de Garantías por las cuatro plataformas de Derechos Humanos y Paz. 23 de julio de 2015. Disponible en: <http://tudefiendesmisderechos.com/imagenes/DOCUMENTO%20FINAL%20SOBRE%20PROTESTA%20SOCIAL.pdf>. Página 11.

⁴⁶ Respuesta de la Dirección General de la Policía a Derecho de Petición. Oficio N° S-2013 2904 del 15 de noviembre de 2013.

⁴⁷ Respuesta de la Fiscalía General de la Nación. Audiencia en la CIDH sobre situación de derechos humanos y protesta social en Colombia. Video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=24>.

⁴⁸ Cifras de la Campaña “Defender la Libertad: Asunto de Tod@s”. La Campaña Defender la libertad: Asunto de Tod@s es un espacio conformado por organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos, familiares y víctimas de distintas modalidades de detención arbitraria o injusta, que busca actuar frente al uso arbitrario del sistema penal ejercido contra líderes y lideresas, la criminalización y judicialización de la protesta social y la detención arbitraria contra manifestantes y sectores excluidos. Surge en el encuentro nacional de víctimas de detención arbitraria, abuso del sistema penal y criminalización de la protesta social, realizado en diciembre de 2012.

⁴⁹ “Mindefensa asegura que no tolerarán vías de hecho en paro agrario”. El Espectador. 1 de junio de 2016. <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/mindefensa-asegura-no-toleraran-vias-de-hecho-paro-agra-articulo-635573>.

sujeto activo⁵⁰, y en los restantes no se cuenta con información. Esto evidencia el pobre avance en estas investigaciones, la falta de voluntad para identificar y sancionar a los agentes estatales involucrados, y la contradicción frente al alto número de investigaciones abiertas contra líderes y promotores de estos paros.

En junio de 2016, el Congreso expidió un nuevo Código Nacional de Policía por medio del cual se hacen algunos avances importantes en el reconocimiento de la protesta social que deben ser mantenidos: el reconocimiento de la legitimidad de las protestas espontáneas; la penalización del irrespeto y obstrucción a la protesta social; la obligación de los alcaldes de autorizar el uso de las vías y de establecer planes de desvío del tráfico para la garantía de la movilización; la prohibición de hacer estigmatizaciones y falsos señalamientos a los convocantes y participantes de la movilización social o de sus fines; la identificación plena del personal y los equipos de policía que intervienen frente a una protesta; el acompañamiento preventivo de los gestores de convivencia y la consideración del uso de la fuerza y del ESMAD como último y excepcional recurso que solo podría intervenir ante la persistencia de graves amenazas a la vida y a la integridad y cuando se haya agotado la intervención de los gestores de convivencia.

Sin embargo, el proyecto mantiene algunos aspectos preocupantes como la disposición contenida en el artículo 53, que permite a las autoridades disolver toda manifestación y reunión “que cause alteraciones a la convivencia”. La norma no define claramente en qué consisten estas alteraciones, y en ese sentido se estaría ante facultades discrecionales y sin control para impedir el ejercicio de este derecho fundamental. Además, esta disposición podría ser utilizada en concordancia con las normas que penalizan formas de ejercicio de la protesta ciudadana contenidas en la Ley de Seguridad Ciudadana para disolver movilizaciones públicas por el simple hecho de perturbar el tráfico u obstruir las vías por el paso de los manifestantes. El nuevo Código autoriza también a las Fuerzas Militares para que en algunas circunstancias desarrollen operativos de control o contención de la protesta social, y mantiene el plazo de 48 horas para la notificación de las manifestaciones públicas estipulado desde hace 46 años cuando aún no existían medios más expeditos e inmediatos de comunicación con las autoridades como el fax, los teléfonos móviles, el internet o las redes sociales, cuyo uso para estos efectos debería haberse tenido en cuenta, sobre todo teniendo en cuenta que la motivación para esta reforma es modernizar y actualizar los procedimientos de las autoridades policivas en concordancia con los avances tecnológicos acaecidos en los últimos 46 años. Por estos temas, el Código fue demandado y está siendo objeto de estudio en la Corte Constitucional.

Es grave también que el ejercicio de la protesta social haya derivado en la judicialización arbitraria de líderes sociales, como ha sucedido con el líder indígena Feliciano Valencia, encausado penalmente luego de que las protestas convocadas por las comunidades indígenas del Cauca en el año 2008 fueran infiltradas y saboteadas por miembros encubiertos de las Fuerzas Militares que fueron descubiertos y transitoriamente retenidos por integrantes de la comunidad indígena⁵¹. Esta acción de provocación y sabotaje de las movilizaciones indígenas, han obligado a las autoridades de la jurisdicción indígena a imponer sus procedimientos ancestrales de retención, investigación y sanción de uno de los militares comprometidos con dicha perturbación a la protesta social, motivo por el cual, el líder indígena fue encausado del delito de secuestro por una decisión legítima, tomada en ejercicio de las competencias que la ley otorga a la jurisdicción de las autoridades indígenas, y que había sido tomada por la asamblea indígena en ejercicio de sus atribuciones autónomas⁵².

⁵⁰ Respuesta al derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación, con radicado No. 20161400000721 presentado por la CCJ. 24/06/2016.

⁵¹ Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). “*El Propósito de la Propaganda Racista: Feliciano, la Primera Víctima*”. 16 septiembre, 2015 <http://www.cric-colombia.org/portal/el-proposito-de-la-propaganda-racista-feliciano-la-primera-victima/>

⁵² “*Feliciano Valencia, un fallo ilegítimo y traidor*”. Las 2 Orillas. 22 de Septiembre de 2015. <http://www.las2orillas.co/feliciano-valencia-fallo-ilegitimo-traidor/>

5. El desarrollo del proceso de paz con las guerrillas [LOI, pregunta 16]

5.1. Marco jurídico para la paz

En el año 2012, el Gobierno Nacional, en el marco de las conversaciones previas que sostenía el Gobierno de Juan Manuel Santos con las FARC-EP (en adelante FARC) de manera unilateral presentó al Congreso de la República un proyecto de reforma constitucional, que fue aprobado por medio del Acto Legislativo 01 del 31 de julio de 2012, denominado Marco Jurídico para la Paz. Esta reforma constitucional fue declarada exequible por la Corte Constitucional, pero impuso unos parámetros de interpretación que circunscriben los términos de su aplicación para que resulten conformes a las obligaciones internacionales del Estado en relación con el juzgamiento de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario⁵³.

Dicho Acto Legislativo ordena incluir un artículo transitorio en la Constitución Política, el cual posibilita que los grupos armados al margen de la ley sean tratados de manera diferenciada en aras de alcanzar la paz y establece criterios de priorización y selección de casos como herramienta para definir las conductas a investigar mediante el mecanismo de justicia transicional que se defina y autoriza la “renuncia a la persecución judicial penal” de los delitos que no se seleccionen.

Esta iniciativa generó preocupación entre las víctimas por la impunidad que podría acarrear, pues su redacción original ordenaba seleccionar para juzgamiento solamente los delitos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. En consecuencia, las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario que no tuvieran el carácter de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad deberían ser objeto de la mencionada renuncia a la persecución judicial penal.

Ello podría ir en contravía de los deberes constitucionales e internacionales del Estado colombiano de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, dejando a un lado los derechos de las víctimas.

La Corte Constitucional en su decisión⁵⁴ declaró exequible el Acto Legislativo, pero estableció que no se podrá renunciar a la persecución judicial penal de violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho humanitario que no constituyan delitos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Tales violaciones o infracciones deberán también ser objeto de investigación y juzgamiento, aun cuando la prioridad al respecto deba darse a los delitos a las tres categorías mencionadas. Así mismo, la Corte advirtió que los mecanismos de modalidades especiales de cumplimiento de la pena deberán orientarse a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con observancia de los deberes estatales de investigación y sanción de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones graves al derecho internacional humanitario.

Esta reforma en su momento fue pensada como el marco general para la aplicación de la justicia transicional, sin embargo ha perdido vigencia en la medida en que la mesa de conversaciones de la Habana entre el Gobierno nacional y las FARC ha producido sus propios acuerdos sobre justicia y garantías para las víctimas.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-579 de 2013.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-579 de 2013.

5.2. El proceso de paz con la guerrilla de las FARC

El Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC instalaron de forma oficial la Mesa de Conversaciones el 26 de agosto de 2012 en La Habana, Cuba, con la firma del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, mediante el cual se estableció la hoja de ruta de las negociaciones y la agenda con seis puntos en total: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas e implementación, verificación y refrendación. Para el desarrollo de estos diálogos, las partes decidieron adelantar las negociaciones en medio del conflicto armado en Colombia. Esta condición significó la continuación de acciones armadas por ambas partes, con sus consecuentes efectos negativos sobre la población civil.

Fruto del proceso de negociación, se fueron llegando a acuerdos parciales por cada punto de la agenda. Finalmente después de cerca de 4 años de negociaciones, el 24 de agosto de 2016 los equipos negociadores suscribieron en la ciudad de la Habana, Cuba, la firma del Acuerdo Final, documento que incluye los acuerdos en todos los puntos de la agenda y resuelve las salvedades que habían quedado pendientes. Esto constituye un logro histórico, pues nunca antes se había llegado a un acuerdo de paz con las FARC y un avance muy significativo hacia la consecución de una paz estable y duradera y el mejoramiento de la situación de derechos humanos en el país.

Este proceso de paz tuvo características que le aportaron a su solidez. Contando con participación de la sociedad civil, centrándose en la reparación a las víctimas e incluyendo mecanismos diferenciales de género. Se estableció un mecanismo electrónico y físico de recepción de propuestas por parte de la población civil, se desarrollaron foros con amplia participación social para cada uno de los puntos de la agenda⁵⁵. Para la discusión sobre el punto de víctimas hubo una significativa participación por parte de ellas. Al inicio de la discusión sobre los derechos de las víctimas, las partes hicieron una declaración de principios para su discusión que orientó la negociación, en la que manifestaron que el centro de las negociaciones serían los derechos de las víctimas, y que no intercambiarían impunidad entre los combatientes⁵⁶, además se desarrollaron tres foros regionales en el país y uno nacional, y asimismo viajaron 60 víctimas a la Habana a compartir inquietudes y propuestas con las delegaciones de negociadores⁵⁷. También se creó una subcomisión de género, compuesta por integrantes de ambas delegaciones, que revisó los acuerdos alcanzados para que abordaran las violaciones de derechos humanos específicos de las mujeres y de población LGBTI (muchas de ellas invisibilizados hasta el momento) y en general para que tuvieran un adecuado enfoque de género. Esto tuvo como resultado la revisión e inclusión del enfoque de género en cada uno de los puntos de la agenda⁵⁸. La incorporación de un enfoque de género en los acuerdos alcanzados gira alrededor de ocho ejes temáticos⁵⁹. Igualmente, antes de finalizar el Acuerdo Final, con representación de grupos indígenas y afrocolombianos se acordó la incorporación de un Capítulo que otorga reconocimiento a los derechos de estos sectores poblacionales.

⁵⁵ Informe Conjunto, Mecanismos de comunicación y difusión de la Mesa de Conversaciones <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-conjunto-mecanismos-de-comunicacion-y-difusion-de-la-mesa-de-conversaciones>

⁵⁶ Comunicado Conjunto, La Habana, 07 de junio de 2014, disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-07-de-junio-de-2014?ver=es>

⁵⁷ Comunicado Conjunto. La Habana, 17 de julio de 2014 disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-17-de-julio-de-2014>

⁵⁸ Comunicado Conjunto #82 La Habana, Cuba, 24 De Julio De 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-82-la-habana-cuba-24-de-julio-de-2016>

⁵⁹ Acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social, y sistemas de información desagregados.

El 23 de septiembre de 2015 se anunció un acuerdo histórico sobre el tema de víctimas (punto quinto de la agenda), luego de lo cual se aclaró que no estaba completo, por lo cual se continuó discutiendo y solo se dio a conocer públicamente el texto final el 15 de diciembre de 2015. El acuerdo crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, tiene tres componentes principales que funcionarán de manera interdependiente: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad Especial de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto, y la Jurisdicción Especial para la Paz. Este sistema en su conjunto está orientado a lograr la mayor justicia posible y una paz favorable a los derechos humanos.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, será un mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial. Deberá cumplir tres objetivos, contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país, y promover la convivencia en los territorios. La Comisión estará conformada por once comisionados y comisionadas, los cuales serán elegidos por un comité de escogencia, este estará compuesto por cinco integrantes, los mismos que se encargarán de elegir a los integrantes del Tribunal de Justicia para la Paz. Es necesario proveer de garantías de seguridad y bienestar psicosocial a quienes contribuyan con esta Comisión.

Por su parte, la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (en adelante la UBPD), es una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio, con fuerte participación de las víctimas, para la localización de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. La labor de la UBPD tendrá carácter humanitario y extrajudicial. Su trabajo no inhabilita ni remplazará la Jurisdicción Especial para la Paz y demás órganos competentes para adelantar las investigaciones que considere necesarias con el objeto de esclarecer los casos asumidos por esta unidad. Sin embargo, se establece que la información que conozca no podrá ser trasladada ni solicitada como prueba judicial, como sucede con la Comisión de Esclarecimiento de la verdad, a excepción de los informes forenses y evidencias asociadas al cadáver.

La Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) cumplirá con el deber del Estado colombiano de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el contexto y en razón del conflicto armado. Tendrá competencia respecto de conductas cometidas con anterioridad a la firma del Acuerdo Final por parte de los miembros de las FARC, agentes del Estado, financiadores o colaboradores del paramilitarismo y otros actores que hayan participado en el conflicto⁶⁰.

La JEP es un modelo de justicia que busca garantizar y equilibrar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, en cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos. El componente de justicia estará integrado por los siguientes órganos: una Sala de Reconocimiento de Verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, la Sala de Amnistía o indulto; la Sala de definición de situaciones jurídicas para los supuestos no previstos, la Unidad de Investigación y Acusación, la cual debe satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia cuando no haya reconocimiento colectivo o individual de responsabilidad, y por el Tribunal para la Paz, que será el órgano de cierre del sistema, compuesto por 24 magistrados. Las partes acorda-

⁶⁰ Borrador Conjunto 15-12-2015, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos.

ron que la selección de los magistrados de la JEP será escogidos por un comité compuesto por el Secretario General de las Naciones, la Corte Suprema de Justicia, la delegación en Colombia del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Permanente del Sistema Universitario del Estado. Y seleccionarán a los Magistrados por mayoría de 4/5, con un sistema de votación que promueva el consenso⁶¹.

El acuerdo aplicará el artículo 6.5 del Protocolo II de los Convenios de Ginebra, que señala que se debe conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado. Tomando en cuenta este artículo se amnistiarán e indultarán los delitos políticos y conexos cometidos en el desarrollo de la rebelión por las personas que formen parte de los grupos rebeldes que firmen un acuerdo de paz.

El Sistema Integral combina mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en los términos que establece la Jurisdicción Especial para la Paz, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros.

Parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, sobre la premisa de no intercambiar impunidades, teniendo en cuenta además los principios básicos de la Jurisdicción Especial para la Paz, entre los que se contempla que “deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible”.

Las normas de amnistía que se desarrollen deberán determinar de manera clara y precisa los delitos amnistiables o indultables y los criterios de conexidad. Para ello se aplicarán dos criterios: uno incluyente y otro restrictivo. Según el primero, se incluirán todos los delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión. Conforme al segundo criterio, se excluirán los crímenes internacionales y los delitos comunes que carecen de relación con la rebelión. No serán objeto de amnistía ni indulto ni de beneficios equivalentes los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. La concesión de amnistías e indultos en ningún caso impide el derecho de las víctimas a recibir reparación⁶².

En cuanto a las sanciones, se instaura un sistema que tendrá en cuenta criterios como el grado de verdad reconocido por la persona, la gravedad de la conducta sancionada, el nivel de participación y responsabilidad, y los compromisos en materia de reparación a las víctimas y garantías de no repetición.

⁶¹ Comunicado conjunto #88, La Habana, Cuba, 12 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-88-la-habana-cuba-12-de-agosto-de-2016>.

⁶² *Ibidem* contenidos, alcances y límites de la concesión de amnistías e indultos así como de otros tratamientos especiales. Pág. 24.

Habrán tres tipos de sanciones. Las primeras, aplicables a quienes reconozcan verdad exhaustiva, detallada y plena en la Sala de reconocimiento de verdad y responsabilidades consistirán en penas alternativas que responderán a funciones reparadoras y restauradoras, y tendrán una duración mínima con un mínimo de cinco (5) y un máximo de ocho (8) años. Estas sanciones implicarán restricciones efectivas de libertad y de derechos, pero no reclusión en cárcel. La libertad de residencia y movimiento, solamente será la necesaria para garantizar la ejecución de trabajos en obras y proyectos orientados a la reparación de las víctimas.

Las segundas serán aplicables a quienes tardíamente reconozcan verdad y responsabilidades por primera vez no en la Sala de reconocimiento sino en el proceso contradictorio ante la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz, antes de dictarse sentencia. Cuando el Tribunal para la Paz no considere que el reconocimiento de verdad y responsabilidad efectuado ante él ha sido exhaustivo, completo y/o detallado, la Sección competente del Tribunal para la Paz le impondrá una pena que consiste en privación efectiva de la libertad, en cárcel o prisión, por un período mínimo de cinco (5) años y no superior a ocho (8) años, el tiempo de la pena será establecido de acuerdo con la gravedad de los delitos, el grado de su reconocimiento de verdad, de responsabilidades y de colaboración efectiva en el esclarecimiento de los mismos.

Y las terceras, serán aplicables a quienes no reconozcan verdad y responsabilidad en el proceso contradictorio ante la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz y resulten declarados culpables por este. En tal caso, la privación efectiva de libertad no será inferior a 15 ni superior a 20 años de prisión. Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan obtener redenciones en la privación a la libertad por contribuir con la resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que la persona permanezca privada de libertad.

Pocos días después de divulgado el Acuerdo, el presidente de la República anunció que la JEP se aplicaría de manera diferenciada para agentes del Estado y personas particulares, lo cual generó preocupación a las víctimas y defensores de derechos humanos. El Gobierno nacional estableció unilateralmente los lineamientos para la resolución de la situación jurídica de los Agentes del Estado⁶³, y señaló que el tratamiento será diferenciado, independiente e imparcial, simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo. El documento no explica el significado de estos conceptos por lo que será necesario prestar mucha atención al establecimiento de estos criterios diferenciados, de forma que no conduzcan a situaciones de impunidad.

Otro lineamiento es el deber de garantía y la presunción de legalidad en las actuaciones de los agentes estatales, por lo cual se declara que los Agentes de la Fuerza Pública ostentan el ejercicio legítimo de la fuerza y sus acciones se presumen legales. La aplicación de esta presunción no puede exonerar al Estado de cumplir el deber de juzgamiento adecuado de sus miembros. La presunción de legalidad no debería ser un justificante para un trato diferenciado, en la medida que se ha demostrado la comisión de delitos de manera generalizada y sistemática por parte de miembros activos de la fuerza pública, y que existen numerosos casos comprobados de complicidad de miembros de estas fuerzas en la comisión de comportamientos delictivos.

El 19 de enero de 2016, las partes acordaron crear un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las

⁶³Presidencia de la República. Compromiso del Gobierno nacional en el marco del fin del conflicto armado, para la aplicación de la jurisdicción especial para la paz a los “Agentes Del Estado”, 23 de diciembre de 2015. disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Compromiso-del-Gobierno-Nacional-en-el-Marco-del-Fin-del-Conflicto-Armado-para-la-Aplicaci%C3%B3n-de-la-Jurisdicci%C3%B3n-Especial-para-la-Paz>

armas, el cual estará conformado por el Gobierno de Colombia, por las FARC y por un componente internacional. Ese componente internacional presidirá y coordinará el mecanismo en todas sus instancias, y será una misión política del Consejo de Seguridad de la ONU integrada por observadores de países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁶⁴.

Para ello el Gobierno y las FARC solicitaron al Consejo de Seguridad de la ONU la creación de una Misión Política integrada por observadores no armados de países miembros de la CELAC⁶⁵. El Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad el 23 de enero de 2016 el establecimiento de esta misión política en los términos solicitados⁶⁶. El Secretario General ha designado como Representante Especial y Jefe de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia al señor Jean Arnault⁶⁷, y como Jefe de Observadores al General de Brigada argentino Javier Antonio Pérez Aquino⁶⁸.

En el marco del proceso de paz para avanzar en la construcción de confianza, se adoptaron varias medidas de desescalamiento del conflicto. Unas de ellas fueron los ceses al fuego decretados de manera unilateral por parte de las FARC y el cese de bombardeos a sus campamentos por parte del Estado⁶⁹. Así mismo, se llegaron a acuerdos sobre limpieza y descontaminación del territorio de restos explosivos de guerra en general⁷⁰, adelantando un proyecto piloto en la vereda El Orejón (Antioquia).

Igualmente, las partes acordaron el compromiso por parte de las FARC de dar salida a niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, la elaboración de una hoja de ruta para la salida de todos los demás menores de edad y un programa integral especial para su atención⁷¹. Mediante comunicado conjunto No. 96, anunciaron que a partir del día 10 de septiembre del presente año, las FARC comenzarían a dar salida a los menores de edad que se encuentren en sus campamentos⁷².

El 23 de junio de 2016 las partes firmaron los acuerdos sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilaterales y Definitivas (en adelante CFHBD) y Dejación de las armas (en adelante DA), correspondientes al punto 3 sobre el fin del conflicto del Acuerdo General⁷³.

Estos acuerdos tienen como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC, y en general de las hostilidades y cualquier acción prevista en las reglas que rigen el CFHBD, incluyendo la afectación a la población. Así se espera crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo Final y la Dejación de las Armas, y preparar la

⁶⁴ Comunicado Conjunto # 65 La Habana, 19 de enero de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-65-19-de-enero-de-2016-1453229764.pdf>

⁶⁵ Comunicado Conjunto # 65 La Habana, 19 de enero de 2016. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/comunicado-conjunto-65-19-de-enero-de-2016-1453229764.pdf>

⁶⁶ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, documento S/2016/67 del 23 de enero de 2016.

⁶⁷ Naciones Unidas Colombia. Secretario General Nombra a Jean Arnault de Francia como representante especial para Colombia. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2016/03/09/secretario-general-nombra-a-jean-arnault-de-francia-como-representante-especial-para-colombia/>

⁶⁸ Naciones Unidas Colombia. Las Naciones Unidas comparte la siguiente información sobre la persona que desempeñará la función de jefe de observadores de la misión de la ONU en Colombia: <http://Nacionesunidas.Org.Co/Blog/2016/06/30/Las-Naciones-Unidas-Comparte-La-Siguiente-Informacion-Sobre-La-Persona-Quien-Desempenara-La-Funcion-De-Jefe-De-Observadores-De-La-Mision-De-Las-Onu-En-Colombia/>

⁶⁹ Ver Capítulo 2 sobre la persistencia del conflicto armado.

⁷⁰ Comunicado Conjunto # 52. La Habana, 7 de marzo de 2015 “acuerdos sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (muse) o restos explosivos de guerra (REG) en general”.

⁷¹ Comunicado Conjunto #70. La Habana, Cuba. 15 de mayo de 2016, disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-70-la-habana-cuba-15-de-mayo-de-2016>

⁷² Comunicado conjunto # 96, La Habana, Cuba, 2 de Septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-96-la-habana-cuba-2-de-septiembre-de-2016>

⁷³ Comunicados conjuntos #70 y #77. La Habana, Cuba. 25 de junio de 2016. Disponibles en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-70-la-habana-cuba-15-de-mayo-de-2016> , <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-77-la-habana-cuba-25-de-junio-de-2016>

institucionalidad y al país para la reincorporación de las FARC a la vida civil. Una vez efectuado el mencionado anuncio, se dio inicio a la fase de alistamiento del Mecanismo Tripartito de Monitoreo y Verificación (en adelante MM&V), y la adecuación en terreno de los dispositivos de la Fuerza Pública y las FARC.

Para efectos de garantizar el cumplimiento del Acuerdo sobre el CFHBD y DA, así como para adelantar los preparativos para el proceso de reincorporación económica, política y social de las FARC a la vida civil, las partes acordaron establecer 20 Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)⁷⁴ y siete Puntos Transitorios de Normalización (PTN)⁷⁵. Cada una de estas zonas contará con un equipo de monitoreo local del MM&V. Las FARC entregarán un listado de los miembros que se trasladarán a las ZVTN y una vez ubicados en el lugar el Gobierno nacional suspenderá las órdenes de captura en su contra.

Además el Acuerdo contempla la articulación del MM&V con las comunidades y organizaciones sociales y políticas en los territorios, quienes tendrán la función de aportar información, ayudar en la difusión de informes y presentar propuestas y sugerencias a este mecanismo. En desarrollo de este acuerdo se adoptaron una serie de protocolos, orientados a definir los mecanismos para el despliegue de la MM&V, el funcionamiento de las ZVTN y PTN y el cronograma que se desarrollará durante el cese al fuego y la dejación de armas⁷⁶. Dentro de ellos se definieron 36 compromisos respecto a conductas y normas que garantizan la no violación de los acuerdos. Como segunda parte del punto fin del conflicto se establecieron las garantías para la transición de las FARC a un movimiento político y la reincorporación a la vida civil de sus combatientes.

El Gobierno nacional por medio del Decreto 1386 del 26 de agosto de 2016, ordenó la aplicación del Cese al Fuego Bilateral y Definitivo dentro del marco del acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, a partir de las cero horas del 29 de agosto de 2016.

En relación al punto 6 sobre implementación, verificación y refrendación, el Acuerdo Final publicado el 24 de agosto de 2016, crea la “Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y de Resolución de Diferencias (CSV), que estará integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres de las FARC o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal. Esta comisión estará encargada de discutir y aprobar dentro de los cuatro meses siguientes a su constitución, un Plan Marco para la implementación de los Acuerdos, que será presentado por el Gobierno Nacional. Sobre este plan se tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un documento CONPES, el cuál será contentivo de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como sus fuentes.

La CSVR tendrá un componente internacional, que es a su vez parte del mecanismo de implementación de los acuerdos y tendrá como propósito comprobar el estado y los avances de la implementación de los mismos. Este mecanismo estará compuesto por las siguientes instancias: Los notables, serán dos personas de representatividad internacional elegidas una por el Gobierno nacional y otra por las FARC. El componente internacional, estará compuesto por un representante de cada uno de los países garantes y acompañantes del proceso: Cuba, Noruega, Chile y Venezuela⁷⁷.

⁷⁴ Estas zonas estarán ubicadas en los siguientes municipios de los respectivos departamentos: La Paz (Cesar); Tibú (Norte de Santander); Remedios, Ituango, Dabeiba (Antioquia); Planadas, Villarrica (Tolima); Buenos Aires, Caldono (Cauca); Policarpa, Tumaco (Nariño); Puerto Asís (Putumayo); Montañita, Cartagena del Chairá (Caquetá); Arauquita (Arauca); Macarena, Mesetas, Vistahermosa (Meta); y San José del Guaviare (Guaviare).

⁷⁵ Los puntos transitorios serán ubicados en los municipios de: Fonseca en la Guajira; Vigía del Fuerte en Antioquia; Riosucio en Chocó; Tierra Alta en Córdoba; Corinto en Cauca y San Vicente en Caquetá.

⁷⁶ Comunicado Conjunto #83 La Habana, Cuba, 5 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-83-la-habana-cuba-5-de-agosto-de-2016>

⁷⁷ Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 6.1.12. Capítulo Étnico, pág. 171.

En cuanto a la participación de los pueblos étnicos, el 2 de junio de 2016 las delegaciones negociadoras acordaron reunirse con representantes de los pueblos y comunidades indígenas, ROM y afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, para escuchar sus recomendaciones, con el objetivo de contribuir a garantizar el enfoque étnico, territorial y diferencial en la implementación de los acuerdos sobre todos los puntos de la Agenda⁷⁸. De esta manera, fue incluido un capítulo étnico dentro del acuerdo final, que incluye como salvaguardas substanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final que se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que proceda, Esto se aplica para el desarrollo de cada uno de los puntos de la agenda. Entre ellas que en el diseño y ejecución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición respetará el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales y en la implementación de la JEP se crearán mecanismos para la articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena⁷⁹.

Así mismo se suscribió un acuerdo sobre garantías de seguridad⁸⁰, el cual prevé como punto de partida la celebración de un Pacto Político Nacional entre todas las fuerzas sociales y políticas “para que nunca más se utilicen las armas en la política ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo”.

Mediante este acuerdo se crea una institucionalidad orientada a garantizar la integridad de los miembros desmovilizados de las FARC y de todos aquellos que participen en política. Entre otras, se crea una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, uno de cuyos objetivos será el desmantelamiento del paramilitarismo⁸¹. Esta Comisión podrá recomendar reformas normativas, diseñar estrategias, y proponer ajustes en materia de inteligencia y supervisión de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

Crea una Unidad Especial de Investigación (en la Fiscalía) para el desmantelamiento del paramilitarismo. Se establece un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual desarrollará un nuevo modelo de garantías de derechos ciudadanos y protección para los movimientos y partidos políticos, incluyendo el movimiento que surja del tránsito de las FARC a la actividad política legal. Así mismo, se reformará el Sistema de Alertas Tempranas en la Defensoría, con autonomía para emitir informes sobre presencia y actividades de organizaciones sucesoras del paramilitarismo, y un cuerpo élite de la policía para el desmantelamiento del paramilitarismo.

Este se convierte en un acuerdo sin precedentes porque nunca antes se había planteado un pacto político nacional, ni había existido un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política con tantos mecanismos ni tan articulados, donde se incluyera al Presidente en ellos⁸².

Se perciben cuatro amenazas principales a la sostenibilidad de este proceso de paz: la primera de ellas es el fenómeno del paramilitarismo y los sistemáticos ataques contra líderes sociales y defenso-

⁷⁸ Comunicado Conjunto #73. La Habana, Cuba, 2 de Junio de 2016. Comunicado Conjunto #78. La Habana, Cuba, 27 de Junio de 2016.

⁷⁹ Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 6.1.12. Capítulo Étnico, pág. 180.

⁸⁰ Su nombre completo es: “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

⁸¹ Estará integrada por el Presidente, tres ministros (Interior, Defensa, Justicia), el Fiscal, la Directora de la Unidad Especial de la Fiscalía contra el Paramilitarismo, el Defensor del Pueblo, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía, dos representantes de las Farc, dos de las plataformas de derechos humanos, y dos representantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

⁸² Gallón Gustavo. El acuerdo 3.4. seguridad y convivencia sin paramilitarismo. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/el-acuerdo-34-seguridad-y-convivencia-sin-paramilitarismo>

res de derechos humanos⁸³; la segunda es el riesgo de algunos de los miembros de las FARC de reincidir en otros grupos ilegales, la tercera es la falta de conocimiento y apropiación de los acuerdos entre la población urbana y rural y la cuarta es el riesgo de incumplimiento o no implementación de los acuerdos por este o sucesivos gobiernos.

5.3. Acto Legislativo para la paz

El 7 de julio de 2016 fue aprobado el Acto Legislativo 01 de 2016⁸⁴, más conocido como Acto Legislativo para la Paz, el cual contiene disposiciones sobre instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Entre dichas disposiciones, se establece un procedimiento legislativo especial para tramitar las leyes y reformas que implementen los acuerdos de paz, con el cual se simplifica su tramitación en el Congreso de la República. Se otorgan facultades presidenciales por un término máximo de seis meses, para expedir decretos con fuerza de ley, que tienen como límite las materias propias de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas y códigos relacionados con la paz, los cuales tendrán control automático y único de constitucionalidad y se establece un Plan de Inversiones para la Paz. El Acto Legislativo señala que su vigencia sólo comenzará a partir de la refrendación popular del Acuerdo.

Adicional a esto, el 12 de mayo de 2016 las FARC y el Gobierno nacional firmaron un acuerdo sobre el mecanismo para incorporar el Acuerdo Final en el ordenamiento jurídico, garantizando su seguridad y estabilidad jurídicas. Se introdujo en el proyecto de Acto Legislativo para la Paz un artículo transitorio a la Constitución Política, en el cual se establece que el Acuerdo final para la terminación del conflicto constituye un Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949. Así, el Acuerdo Final ingresará al Bloque de Constitucionalidad en estricto sentido y podrá ser considerado como parámetro de interpretación y validez de las normas de implementación y desarrollo.

Con lo anterior el Acuerdo Final será sometido a consideración del Congreso, mediante un trámite expedito de “ley aprobatoria de acuerdo especial” y será objeto de control de la Corte Constitucional, antes de entrar a integrar el Bloque de Constitucionalidad. Así el texto del Acuerdo Final será revisado a la luz de la Constitución Política antes de convertirse en parámetro de interpretación para el resto de normas que desarrollen los acuerdos.

5.4. Refrendación de los acuerdos

El Gobierno nacional promovió la realización de un plebiscito para la refrendación del contenido del Acuerdo Final, por parte de la sociedad colombiana. Se aprobó la Ley Estatutaria 1806 del 24 de Agosto de 2016⁸⁵ que establece que el presidente podrá someter a consideración del pueblo las disposiciones necesarias para la implementación de un acuerdo final. El plebiscito, aunque no es jurídicamente necesario, resulta conveniente como mecanismo para respaldar el acuerdo final firmado entre el Gobierno y las FARC.

⁸³ El día 8 de septiembre fue asesinada la señora Cecilia Coicué, en la Vereda la Cominera, municipio de Corinto, Cauca, propietario del predio donde se instalará el Punto Transitorio de Normalización. La señora Cecilia es una activista campesina perteneciente al movimiento social y político Marcha Patriótica. Las razones del hecho aún se desconocen.

⁸⁴ Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

⁸⁵ Ley Estatutaria No. 1806 del 24 de Agosto de 2016 “Por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

Aunque inicialmente no había un acuerdo entre las partes sobre el mecanismo para la refrendación, el 23 de junio de 2016 las partes acordaron acoger como fórmula de convergencia la decisión que profiriera la Corte Constitucional sobre los alcances del Proyecto de dicha Ley Estatutaria⁸⁶. Por medio de Sentencia C-379 de 2016, la Corte Constitucional declaró ajustada a la Constitución la ley que reguló el plebiscito y ordenó al Gobierno realizar, con no menos de 30 días previos a su celebración, una amplia campaña de difusión y de divulgación del contenido del Acuerdo Final con un criterio diferencial de accesibilidad. La refrendación del Acuerdo Final a través del Plebiscito es la condición para su implementación y desarrollo legislativo. Luego del alcanzar el Acuerdo Final, el Presidente de la República mediante decreto 1391 de 2016, fijó como fecha para la realización del plebiscito el 2 de octubre de 2016. Ese día el pueblo colombiano acudirá a las urnas a responder la pregunta: “¿Apoya usted Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?”.

5.5. El proceso de paz con el ELN

El camino para iniciar formalmente el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (en adelante ELN) ha sido muy complejo. Más de tres años duraron los diálogos exploratorios y confidenciales entre el Gobierno nacional y el ELN.

El 30 de marzo de 2016 los delegados de las partes dieron a conocer la agenda de los diálogos de paz con la firma del “Acuerdo de diálogos para la paz de Colombia entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional”, desde la ciudad de Caracas (Venezuela).

La agenda acordada consta de seis puntos: participación de la sociedad en la construcción de la paz, democracia para la paz, transformaciones para la paz, víctimas, fin del conflicto, e implementación. Los lugares en donde se desarrollaría la negociación serán Ecuador, Venezuela, Brasil, Cuba y Chile, países garantes y acompañantes del proceso. Lo anterior constituye un importante avance en la búsqueda de la paz. Resulta significativa la centralidad que tienen las víctimas en la agenda y la importancia de la participación de la sociedad en la construcción de la paz. Sin embargo, la agenda acordada es aún muy amplia y difusa. Se espera que se puntualicen los temas de negociación y se permita agilizar los diálogos.

Aunque su inicio estaba previsto para el mes de mayo de 2016, hasta el momento no han comenzado formalmente las negociaciones debido a desacuerdos cruciales sobre la exigencia gubernamental de liberar y poner fin a la práctica de secuestros por esa organización. El desarrollo de estas conversaciones ha tenido lugar en medio de una intensificación del conflicto armado entre el Estado y el ELN, lo que continúa afectando negativamente a la población civil y no permite desarrollar un clima de optimismo entre los habitantes de las zonas de presencia histórica del ELN. Por ello, urge un inmediato desescalamiento del conflicto armado con este grupo guerrillero.

6. Acciones de la Procuraduría General de la Nación en contravía de los derechos humanos de las y los colombianos

En 2008, Alejandro Ordóñez Maldonado fue elegido por el Senado como Procurador General de la Nación para el periodo 2009-2012 y reelegido para el mismo cargo hasta diciembre del 2016. Como jefe del Ministerio Público, el Procurador General debe velar por la garantía de los derechos humanos y ejercer control disciplinario sobre las actuaciones de todos los funcionarios públicos. Sin embargo, Alejandro Ordóñez ha utilizado sus facultades como jefe del Ministerio Público para

⁸⁶ Acuerdo Sobre “Refrendación” Comunicado Conjunto # 76. La Habana, Cuba. 23 de Junio de 2016.

impedir la garantía de los derechos de las mujeres, las personas LGBT, las víctimas reclamantes de tierras, las poblaciones campesinas afectadas por las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos y para perseguir a la oposición política de izquierda. Para lograrlo, ha usado la institucionalidad, el personal y los recursos de la Procuraduría General de la Nación, a través de distintos tipos de actuaciones.

Entre 2010 y 2016, el Procurador General demandó la nulidad de nueve sentencias de la Corte Constitucional mediante las cuales el alto tribunal reconoció y amparó los derechos de las parejas del mismo sexo y sus familias, y el derecho a la igualdad y no discriminación de personas LGBT en instituciones educativas⁸⁷. Durante el mismo periodo, demandó cinco sentencias de la Corte Constitucional que protegen los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres⁸⁸, una sentencia que reconoce el porte y consumo de dosis personal de droga⁸⁹ y una más que garantiza la eutanasia en Colombia⁹⁰. Así mismo, demandó la nulidad del Decreto 1227 de 2015, el cual reglamentó la corrección del componente sexo en el registro civil mediante Escritura Pública notarial, por lo cual las personas trans ahora pueden ajustar sus documentos a su identidad de género sin lesionar sus derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad.

Para junio de 2016, once de las solicitudes de nulidad fueron negadas, mientras que otras siete aún no han sido resueltas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Sin embargo, el Procurador General se ha valido de otras atribuciones y actuaciones como Jefe del Ministerio Público para impedir la garantía de los derechos humanos.

El 7 de junio de 2013, el Procurador General expidió la Circular 013 de 2013. Dicha circular impone a funcionarios del Ministerio Público, notarios y jueces una interpretación restrictiva de la sentencia C-577 de 2011 de la Corte Constitucional, esto es, que la protección de los derechos de las parejas del mismo sexo no podía ser a través del matrimonio civil. Para esto, ordenó a los servidores del Ministerio Público intervenir de manera preferente en todas las solicitudes de matrimonio civil realizadas por parejas del mismo sexo, para lo cual elaboró un formato estándar de intervención judicial solicitando que fueran negadas⁹¹. Adicionalmente, advirtió en medios de comunicación que “los notarios no pueden ni deben celebrar matrimonios entre parejas del mismo sexo”, aseguró que los notarios que no quisieran formalizar tales uniones podrían acudir a la objeción de conciencia y amenazó a los que sí quisieran hacerlo con “consecuencias disciplinarias”⁹².

⁸⁷ Las siguientes fueron las sentencias demandadas por el Procurador General: T-716 de 2011 que reconoció a las parejas del mismo sexo el derecho a pensión de sobrevivencia; T-276 de 2011 que reconoció el derecho a adopción individual por parte de personas LGBT; C-577 de 2011 que reconoció el déficit de protección constitucional a las parejas del mismo sexo y que les permitió solemnizar sus uniones ante jueces y notarios ante la negativa del Congreso a legislar en la materia; SU-617 de 2014 que amparó a una pareja de mujeres el derecho a la adopción consentida de una de sus hijas; T-444 de 2014 que amparó el derecho a la privacidad y a la protección de datos de parejas del mismo sexo; C-071 de 2015 que permitió a las parejas del mismo sexo solicitar la adopción consentida de las/os hijas/os biológicas/os del/a cónyuge; T-478 de 2015 que protegió la igualdad y no discriminación de personas LGBT en instituciones educativas; C-683 de 2015 que reconoció a las parejas del mismo sexo la posibilidad de aplicar a un proceso de adopción; y la sentencia Su-696 de 2015 que amparó el registro civil de las/os hijas/os biológicas/os de parejas del mismo sexo.

⁸⁸ Sentencia T-946 de 2008 en la cual la Corte Constitucional reiteró que el único requisito para acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo –IVE– en casos de violación es la denuncia por parte de la víctima y que la exigencia de cualquier otro requisito viola los derechos de las mujeres; Sentencia T-585 de 2010 que reconoció la IVE y los derechos sexuales y reproductivos como derechos fundamentales de las mujeres; Sentencia T-841 de 2011 que protegió el derecho a la intimidad de las mujeres que exigen la IVE, reiteró que la IVE es un derecho fundamental cuando existe riesgo para la salud física o mental de la mujer, y el plazo de 5 días que tienen las Entidades Prestadoras de Salud para atender las solicitudes de IVE y llevarlas a cabo en los casos en los que se encuentra permitida; Sentencia T-627 de 2012 que protege el derecho a la información en materia de salud sexual y reproductiva; Sentencia C-754 de 2015 que reiteró la obligación del Estado de garantizar la atención integral a mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y ordenó a las entidades de salud crear protocolos para garantizar dicha atención integral, incluyendo la IVE.

⁸⁹ Sentencia C-491 de 2012 en la cual la Corte Constitucional protegió el porte y consumo de la dosis personal de droga.

⁹⁰ Sentencia T-970 de 2014 que protegió el derecho a morir dignamente cuando la persona padezca una enfermedad terminal que le ocasiona sufrimiento, ordenó al Ministerio de Salud que elabore protocolos y directrices para garantizar la materialización de este derecho, y exhortó al Congreso a regular el derecho fundamental a morir dignamente.

⁹¹ Disponible en: <http://imgur.com/ZVc0rN7>

⁹² El Tiempo, “Alejandro Ordóñez no aspirará a la Presidencia”, 6 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12781222>

En este sentido, cada año la Procuraduría General de la Nación ha demandado en promedio dos sentencias o actuaciones administrativas que protegen los derechos y libertades fundamentales de personas LGBT, mujeres, consumidores de sustancias psicoactivas y pacientes terminales. Si a esto le sumamos las circulares y formatos de intervención judicial encaminadas a negar solicitudes de matrimonio civil de parejas del mismo sexo, las órdenes a procuradores regionales, judiciales y provinciales para que recopilaran datos sensibles de las parejas que formularan dichas solicitudes⁹³, y sus declaraciones en medios de comunicación contra el matrimonio igualitario, la eutanasia y el aborto, nos encontramos ante un uso sistemático de sus atribuciones como jefe del Ministerio Público para impedir que el Estado garantice los derechos de estas poblaciones, en contravía de sus obligaciones constitucionales e internacionales.

La falta de debida diligencia también contrasta con sus activas y continuas intervenciones en contra de los derechos de las personas LGBT. A diferencia de la orden a servidores del Ministerio Público de intervenir de manera preferente en las solicitudes de matrimonio civil de parejas del mismo sexo, a enero de 2016 la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional no había asumido el poder preferente en ninguna investigación disciplinaria por abuso de autoridad contra personas LGBT⁹⁴.

El amplio interés por impedir que el Estado garantice derechos contrasta con la falta de diligencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar las investigaciones pertinentes en casos de violaciones a derechos humanos. Bajo su gestión, la Procuraduría prácticamente ha renunciado a su potestad disciplinaria en las investigaciones por ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas presuntamente perpetradas por altos mandos de la Fuerza Pública. A mediados de 2009, con ocasión de la visita a Colombia del Relator Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Alejandro Ordóñez informó que la Procuraduría estaba investigando 1603 militares por casos de falsos positivos⁹⁵. Poco después de la visita, sin embargo, más de 800 casos fueron enviados para que sean investigados disciplinariamente por las oficinas de control interno de las guarniciones militares, argumentando que no podían ser catalogados como violaciones a derechos humanos o al DIH sino hasta después de la formulación de pliego de cargos (equivalente a una acusación disciplinaria)⁹⁶.

Frente a este informe el Procurador señaló que para finales del 2009 ya no había 1274 expedientes por ejecuciones extrajudiciales, sino que este número correspondía al total de las actuaciones disciplinarias, de las cuales 850 eran investigaciones por infracciones a los derechos humanos y de estas solo 492 por casos de falsos positivos⁹⁷. Teniendo en cuenta que solo en la Fiscalía se investigan 4.475 víctimas de “falsos positivos” (sin tener en cuenta los varios cientos de casos que están en la Justicia Penal Militar) contenidos en 2.476 casos asignados, es claro que la Procuraduría no ha querido investigar la mayor parte de estos casos. Aunque en la justicia ordinaria han sido condenadas 923 personas por estos hechos, es preocupante que el informe de 2015 de la Defensoría Técnica Militar, adscrita al Ministerio de Defensa, indique que desde el año 2009 solo 288 miembros de la Fuerza Pública han sido afectados por medidas de la Procuraduría, todos de rango bajo y medio, pues ninguno alcanza al menos el grado de coronel⁹⁸.

⁹³ Circulares 001 y 002 de 2013 de la Procuradora Delegada para Asuntos Civiles, y Memorando 008 de 2013 de la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

⁹⁴ Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, respuesta a derecho de petición enviado por Colombia Diversa en enero de 2016.

⁹⁵ Hay 1.603 militares investigados por posibles falsos positivos desde el 2003 por la Procuraduría. 6 de Julio de 2008. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5589329>.

⁹⁶ Se ‘esfumaron’ 800 ‘falsos positivos’ en la Procuraduría. El Tiempo. 6 de Noviembre de 2012. En: http://www.eltiempo.com/justicia/se-esfumaron-800-falsos-positivos-en-la-procuraduria_12358353-4

⁹⁷ “Es inexacto el informe sobre ‘falsos positivos’”: Procurador. El Tiempo. 7 de Noviembre de 2012. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12360323>

⁹⁸ Corporación Defensoría Militar. La Situación de Derechos Humanos en Colombia. Febrero 2015. En: http://www.observatoriodih.org/_pdf/DDHH.pdf. Pág. 29.

Más grave aún, es que el mismo informe señale que no existe ninguna condena a miembros de las fuerzas de seguridad del Estado por casos de desaparición forzada desde 2009⁹⁹, lo que resulta muy grave si se tiene en cuenta que más de 46,600 casos de desaparición han sido reportados, que este fenómeno continúa vigente y que la mayor parte de los casos de falsos positivos fueron precedidos por la desaparición previa de las víctimas. Pero la Procuraduría parece no ver ninguna conducta que amerite investigaciones disciplinarias por estas atrocidades.

El Procurador General no sólo no ha investigado las violaciones de derechos humanos en las que estarían involucrados funcionarios públicos, sino que ha intervenido activamente a favor de quienes los han cometido en varios casos. Sucedió en los procesos penales por la responsabilidad del ex director del DAS José Miguel Narvéez por el asesinato del humorista Jaime Garzón, y en el caso del Coronel Edilberto Sánchez Rubiano, ex jefe del B2 (inteligencia del Ejército), en hechos relacionados con los desaparecidos del Palacio de Justicia. En estos dos procesos, los altos mandos militares fueron condenados por la justicia penal, aunque la Procuraduría inconcebiblemente solicitó que fueran absueltos.

En otras ocasiones, el Procurador General ha utilizado los procesos disciplinarios para amparar la impunidad de servidores estatales que han sido previamente condenados por violaciones de derechos humanos. Fue así con los congresistas Eric Morris, Jairo Enrique Merlano, Mario Uribe, Ciro Ramírez y Luis Humberto Gómez Gallo, condenados en procesos penales por apoyar grupos paramilitares pero absueltos en los procesos disciplinarios por el Procurador. Es tan claro que el Procurador ejerce sus funciones disciplinarias con criterios selectivos que mientras a mediados del 2013 la Corte Suprema de Justicia llevaba 120 investigaciones por parapolítica, en la Procuraduría solo se habían abierto investigaciones contra 47 congresistas. De estas 47 investigaciones solo hubo 11 condenados por la Procuraduría¹⁰⁰. En la actualidad la Corte Suprema de Justicia sigue avanzando y ya son 65 los congresistas condenados mientras que los procesos disciplinarios no han avanzado.

Por el contrario, las investigaciones disciplinarias sí han sido diligentes para sancionar e inhabilitar a líderes políticos de izquierda. Este fue el caso de la ex senadora Piedad Córdoba, quien fue destituida e inhabilitada para ejercer cargos públicos por un periodo de 18 años, y del ex alcalde de Bogotá Gustavo Petro, destituido e inhabilitado por 15 años. En estos casos, al igual que con el ex alcalde de Medellín Alonso Salazar, los procesos en la procuraduría fueron acelerados y sin debidas garantías para los investigados. En contraste, los casos contra agentes del Estado implicados en graves violaciones de derechos humanos muestran que las investigaciones en la procuraduría o no se asumen o permanecen años sin ningún avance en las investigaciones.

⁹⁹ Ídem, pág. 30.

¹⁰⁰ La Selectividad del Procurador. Mayo 2013. En: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0352/articulo03.html>.

CAPÍTULO II

Persistencia de conflicto armado en Colombia

En Colombia, en el período analizado, persiste el conflicto armado interno, así como los efectos de las hostilidades sobre la población civil que han sido documentados en los reportes de organismos del Sistema Universal de los Derechos Humanos¹⁰¹.

Durante este período se han adelantado las conversaciones de paz con el grupo guerrillero FARC, lo que ha generado una importante disminución en las hostilidades en todo el territorio y en las infracciones al derecho humanitario en las regiones donde este grupo tradicionalmente ha ejercido control del territorio. Sin embargo, el impacto del conflicto armado se sigue sintiendo y causando víctimas en el resto del país.

A continuación se presenta un panorama general de las acciones cometidas por los actores armados del conflicto, seguido de una mirada más a fondo cada uno de ellos en este período, incluidas las propias FARC, el ELN, de las Fuerzas Militares y de los grupos paramilitares. Luego se analiza la situación de reclutamiento forzado y uso de niñas, niños y adolescentes, y se termina con una revisión al tema de la violencia sexual ocurrida con ocasión del conflicto armado.

1. Graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado

Todos los grupos que hacen parte del conflicto armado continúan afectando a la población civil. Entre 2010-2015 fueron reportadas un total de 8.229 infracciones al DIH por parte de los grupos armados¹⁰², de las cuales el 52.7% se atribuyen a grupos paramilitares, el 31.7 % al Estado y el 15.6% a grupos guerrilleros.

Los grupos paramilitares, a pesar de que el Gobierno Nacional niega su existencia desde que finalizó el proceso de desmovilización de las AUC en 2005, no se han desmantelado y continúan con sus prácticas de graves violaciones a los derechos humanos y sus agresiones son principalmente contra la población civil mediante amenazas, homicidios, atentados y violencia sexual. Entre 2010 y 2015, los paramilitares fueron autores de por lo menos 4.336 infracciones al DIH¹⁰³, con 2.770 amenazas, 432 heridos¹⁰⁴, 1007 casos de homicidio¹⁰⁵, 103 casos de tortura y 16 casos de violencia sexual.

¹⁰¹ Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, situación de los derechos humanos en Colombia 2015*, 15 de marzo de 2016; Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, situación de los derechos humanos en Colombia. 2014*, 24 de enero de 2014.

¹⁰² Según cifras del Banco de Datos del CINEP. Esta cifra incluye 3.807 amenazas en persona protegida, 250 civiles heridos en acciones bélicas, 62 civiles muertos en acciones bélicas, 43 casos de escudo, 1.237 casos de herido intencional en persona protegida, 937 heridos por métodos y medio ilícitos, 1449 homicidios intencional persona protegida, 166 muerto por métodos y medios ilícitos, 257 casos de tortura y 50 casos de violencia sexual.

¹⁰³ Cifras del Banco de Datos del CINEP. Revista Noche y Niebla No. 42, 44, 46, 48, 50 y 50.

¹⁰⁴ Correspondiente a las categorías de civil herido en acciones bélicas, herido intencional en persona protegida y herido por métodos y medio ilícitos.

¹⁰⁵ Según categorías del DIH: civil muerto en acciones bélicas, homicidio intencional persona protegida y muerto por métodos y medios ilícitos.

Por parte de miembros del Estado, las agresiones en su mayoría se cometen a través de amenazas, agresiones físicas, homicidios y tortura a personas protegidas, especialmente en las áreas de consolidación territorial y durante movilizaciones sociales. El Estado colombiano es el responsable directo de un total de 1.786 infracciones al DIH, dentro de las cuales sobresalen 740 casos de amenazas a personas protegidas, 712 casos de heridos intencionales en persona protegida, 103 casos de homicidio en persona protegida y 125 casos de tortura.

Han sido sectores vulnerables como la población campesina, mujeres, niños y niñas, indígenas y afrocolombianos, en su mayoría habitantes de zonas rurales, los más afectados con las infracciones al DIH que cometen los actores armados¹⁰⁶. En los casos que se conoce el sexo de la víctima el 23.2% de las víctimas pertenecen al sexo femenino y en el 76.77% de los casos pertenecen al sexo masculino.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) continúan siendo afectados de forma particular por el conflicto armado y las infracciones al DIH. Dentro de los casos donde se conoce la edad de la víctima se encuentra que NNA menores de 15 años son víctimas en el 15.37% de los casos¹⁰⁷. Se reportan un total de 774 casos de reclutamiento forzado de NNA por parte de grupos armados entre 2010 y 2015. Por su parte la violencia sexual en escenarios de conflicto armado permanece invisible, ya que fueron reportados tan sólo 67 casos contra menores de edad¹⁰⁸. Un informe de la Defensoría de 2016 al respecto afirma que:

“Persiste una vulneración generalizada de derechos de NNA que facilita la vinculación a las estructuras armadas al margen de la ley, expresada en formas clásicas de reclutamiento y, cada vez con mayor frecuencia, en formas de utilización que ocultan las actuaciones de los grupos armados. Las condiciones de desigualdad y la ausencia de oportunidades para el ejercicio de los derechos de NNA en los contextos donde hacen presencia estas agrupaciones, son factores determinantes para su ingreso a los circuitos de ilegalidad controlados por los actores armados”¹⁰⁹.

Así mismo se reporta un total de 132 acciones cívico militares que involucraron a NNA ahora llamadas acciones de apoyo al desarrollo. La fuerza pública desarrolla programas como el Club Lancita¹¹⁰, el programa carabineritos¹¹¹, entre otros, que vinculan niños y niñas en lógicas militares. En el 2015 Naciones Unidas reportó 11 escuelas afectadas por el fuego cruzado y por minas antipersonales y explosivos remanentes de guerra. Así mismo se ha documentado la ocupación de escuelas por parte del Ejército Nacional en cuatro ocasiones y una vez por la guerrilla de las FARC, lo cual pone en riesgo su bienestar físico y su derecho a la educación¹¹².

A pesar de que se adelanta desde agosto de 2012 un proceso de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, el cual ha permitido la adopción de algunas medidas de desescalamiento del conflicto¹¹³, que han conducido a una disminución de su intensidad y han ahorrado significativos costos

¹⁰⁶ Naciones Unidas, *Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, situación de los derechos humanos en Colombia. 2015*, 15 de marzo de 2016, párr. 14.

¹⁰⁷ Cifras del Banco de Datos del CINEP.

¹⁰⁸ Cifras del observatorio de niñez y conflicto de la Coalición Colombiana contra la vinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado (COALICO).

¹⁰⁹ Defensoría del Pueblo. Informe Estructural Los Invisibles Del Conflicto. Los Invisibles del Conflicto: Adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización dentro del SRPA. Bogotá DC, Colombia. 2016.

¹¹⁰ Club Lancita del ejército: Ver portal electrónico: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=352899>

¹¹¹ Programa Carabineritos, de la dirección de Carabineros y seguridad rural. Ver portal electrónico: <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/Carabineros/ProgramaCarabineritos>

¹¹² A/70/836-S/2016/360 Reporte del Secretario General sobre niñez y conflicto armado. 20 de abril de 2016. Párr. 181.

¹¹³ Las FARC han realizado 5 ceses al fuego de carácter unilateral. El último, comenzó desde el 20 de julio de 2015 y tiene un carácter indefinido. Por su parte, el Gobierno nacional ha suspendido por dos períodos los bombardeos contra campamentos de las FARC. El último fue decretado desde el mes de agosto de 2015.

humanos al país, todos los grupos armados (incluyendo las guerrillas, grupos paramilitares y agentes estatales) han infringido de manera continua las normas del DIH. Entre 2010 y 2015, el conflicto armado se caracterizó por una fuerte presencia de la fuerza pública en cascos urbanos y la militarización de zonas rurales, en territorios campesinos y étnicos, manteniendo la política de consolidación territorial, que ha implicado graves casos de abuso de autoridad contra la población civil.

Se han presenciado infracciones al DIH por parte de las guerrillas, en particular por parte del ELN. Así mismo se aprecia la permanencia y el escalamiento del accionar delictivo de las estructuras paramilitares, con el aumento de sus zonas de presencia y acciones criminales, con graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

El impacto de las infracciones al DIH es diferenciado en el territorio nacional y se concentra en ciertas regiones y departamentos. Los departamentos donde se cometen mayores infracciones al DIH son Cauca¹¹⁴ con el 16.4% de los hechos, seguido por Nariño con el 11.7%, Norte de Santander con el 10.7%, Antioquia con el 10.6%, Bogotá D.C. con el 9.9% y Santander con el 8.9%¹¹⁵.

Durante el periodo de reporte han continuado las infracciones al DIH y los efectos negativos sobre la población civil por cuenta de las minas antipersonales, artefactos explosivos improvisados y restos explosivos de guerra. Entre el 2010 y el 2015 se registró un total de 2.763 víctimas de minas antipersonales y munición sin explotar¹¹⁶, de las cuales el 87% corresponde a heridos y el 12.9% a víctimas fatales. Durante 2015 se reportaron 218 víctimas de minas y otros artefactos, de las cuales 60 fueron víctimas civiles y 31 fallecieron.

1.1. Infracciones al DIH por parte de grupos guerrilleros

Los grupos guerrilleros han continuado infringiendo el DIH con amenazas y ataques a población civil, ataques a centros poblados y a la misión médica, así como atentados a infraestructura, que han producido daño ambiental y desplazamientos forzados.

Entre 2010 y 2015 se reportaron un total de 292 infracciones al DIH cometidas por parte del ELN. Se registraron 69 casos de amenaza, 89 casos de heridos¹¹⁷, 96 casos de homicidio¹¹⁸, 27 casos de tortura y 6 casos de violencia sexual¹¹⁹. El ELN ha venido continuado con prácticas violatorias del derecho humanitario, a pesar del anuncio de una Mesa de conversaciones con el Gobierno Nacional.

Resulta preocupante el hecho de que durante el 2016 este grupo incrementó sus acciones¹²⁰: adelantó lo que ellos llaman un “paro armado” en febrero, y bloquearon vías, quemaron vehículos, hostigaron con explosivos varias poblaciones, secuestraron civiles (entre ellos a una reconocida periodista en mayo), e hicieron explotar torres de energía en todo el país.

¹¹⁴ Han sido frecuentes los combates entre el Ejército Nacional y las guerrillas en zonas pobladas por comunidades indígenas, campesinas y afro descendientes, con ataques indiscriminados y usos de bienes de la población civil como escudo, lo que ha causado múltiples desplazamientos forzados, homicidios, destrucción de bienes civiles, entre otros.

¹¹⁵ Cifras Banco de Datos del Centro de Investigación y Educación Popular.

¹¹⁶ Disponible en www.accioncontraminas.gov.co Ver en <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>

¹¹⁷ 109 casos de civil herido en acciones bélicas, 34 casos de herido intencional en persona protegida, 551 heridos por métodos y medio ilícitos. 8 civiles heridos en acciones bélicas, 3 civiles muertos en acciones bélicas, 71 heridos intencionales en persona protegida, 10 casos de heridos por métodos y medios ilícitos, 81 casos de homicidios intencional persona protegida, 12 casos de muertos por métodos y medios ilícitos,

¹¹⁸ 204 casos de homicidios intencionales en persona protegida, 64 muertos por métodos y medios ilícitos y 20 casos de civil muerto en acciones bélicas.

¹¹⁹ Cifras Banco de Datos del Centro de Investigación y Educación Popular.

¹²⁰ “Arrecian los ataques del Eln”, 14 de febrero de 2016, en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/arrecian-los-ataques-del-eln-articulo-616594>.

Por su parte, se reportaron un total de 1.097 infracciones al DIH cometidas por las FARC entre 2010 y 2015, con 111 casos de amenazas, 694 casos de heridos, 228 casos de homicidios, 4 casos de reclutamiento de menores, 12 casos de tortura y 1 caso de violencia sexual. En 2014 el Alto Comisionado en Colombia reportó diversos casos de muerte o lesiones de civiles por causa de artefactos explosivos indiscriminados usados por estos grupos, así como muertes de civiles y utilización de niños en las hostilidades¹²¹.

Es importante señalar que las medidas de desescalamiento del conflicto armado adoptadas en el marco del proceso de paz con el Gobierno Nacional, tales como los ceses al fuego decretados de forma unilateral, o el compromiso de detener el reclutamiento de menores de edad, han implicado una reducción significativa de las infracciones al DIH cometidas por este grupo armado. Así las cosas, tan solo 24 infracciones fueron registradas durante 2015¹²².

1.2. Persistencia de los grupos paramilitares, vínculos con antiguas estructuras paramilitares y sus graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH [LOI, pregunta 17]

El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) ha llevado adelante la tarea de sistematizar y estudiar el impacto y cobertura territorial de los grupos paramilitares denominadas por el gobierno “BACRIM” y ahora “GAOS”. Estos grupos armados “retoman características de sus predecesores y acentúan su papel como un complejo mafioso, paraparlítico y narcoparamilitar con alianzas con el clientelismo, la contratación corrupta y los negocios relacionados con violencia”¹²³.

La persistencia del fenómeno del paramilitarismo en Colombia se puede explicar a partir de cuatro elementos. En primer lugar, no todos los grupos paramilitares se desmovilizaron. En segundo lugar, los efectos de las desmovilizaciones no fueron efectivos debido a que la desmovilización no fue simultánea. En tercer lugar, los mandos medios no se acogieron al acuerdo y siguieron delinquirando¹²⁴. En cuarto lugar, los financiadores y terceros beneficiados por el paramilitarismo no fueron efectivamente investigados y sus estructuras se mantuvieron intactas en las regiones tras la desmovilización. Sumado a estos elementos, los paramilitares aún mantienen vínculos con agentes del Estado. Estos vínculos con integrantes de la Fuerza Pública se mantienen al punto de que la Fiscalía

¹²¹ “46. El 30 de abril en San Calixto (Norte de Santander), una profesora y una niña resultaron gravemente heridas cuando elementos del Frente-33 de las FARC-EP lanzaron un artefacto explosivo indiscriminado contra una comisaría. El 14 de mayo, la Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC-EP lanzó granadas de mano a la cancha de fútbol en Chilvi, Tumaco (Nariño), donde miembros de la policía estaban jugando. El ataque mató a dos niños de 12 y 13 años de edad e hirió a ocho policías. Informes iniciales de que los niños participaron en el ataque resultaron falsos. El uso de artefactos explosivos indiscriminados por parte de la Columna Móvil Gabriel Galvis de las FARC-EP, el 30 de julio, resultó en la muerte de una niña de 2 años de edad en su casa en Calandaima, Miranda (Cauca).

47. El 26 de abril, en Ituango (Antioquia), una ambulancia que transportaba a un enfermo y a una persona herida fue interceptada por combatientes del Frente-18 de las FARC-EP que mataron al hombre herido. El 10 de marzo, entre Florencia y Montañita (Caquetá), miembros de las FARC-EP vestidos como trabajadores de mantenimiento de carreteras atacaron a una patrulla del Ejército matando a cuatro soldados e hiriendo en el fuego cruzado a nueve civiles (entre ellos un joven de 17 años y un bebé de 3 meses). El Alto Comisionado recuerda a las FARC-EP que el derecho internacional prohíbe matar a los heridos que no toman parte en las hostilidades, así como atacar a los vehículos sanitarios, y obliga a todas las partes a tomar todas las precauciones posibles teniendo en cuenta los principios de necesidad militar, distinción y proporcionalidad.

48. El 10 de abril, en Convención (Norte de Santander), un líder de acción comunal fue asesinado presuntamente por las FARC-EP después de que desafiara el control del grupo sobre esta área. El 3 de marzo, en La Mina (Cauca), fue asesinado un profesor de idiomas indígena. Mientras que la identidad de los autores no ha sido comprobada, el docente había recibido amenazas previas por parte de las FARC-EP. El 5 de noviembre, en Toribio (Cauca), miembros de las FARC-EP mataron a dos guardias indígenas de etnia nasa. En marzo, en Tarra (Norte de Santander), un activista por los derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual fue presuntamente amenazado por las FARC-EP y tuvo que huir de la ciudad.

49. El uso de niños por parte de las FARC-EP persistió durante 2014 y ha afectado desproporcionadamente a los niños de las comunidades étnicas. En un solo cabildo (autoridad y comunidad indígena), ACNUDH-Colombia recibió informes de 48 casos de reclutamiento de niños de etnia nasa, presuntamente a manos del Sexto Frente de las FARC-EP”. Ver en: Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia (A/HRC/28/3/Add.3), 23 de enero de 2015, documento A/HRC/28/3/Add.3, párrafos 45 y siguientes.

¹²² Cifras Banco de Datos del Centro de Investigación y Educación Popular.

¹²³ INDEPAZ, Informe X sobre narcoparamilitarismo en Colombia. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/11/X-Informe-Indepaz-Final-.pdf>

¹²⁴ Masse, Frederic. ¿Bandas Criminales o Neoparamilitarismo? Foreign Affairs, Vol. 11, No. 2; 2011

reconoce que, entre 2014 y 2015, 1.600 miembros de la fuerza pública fueron arrestados por formar parte de bandas criminales o estar involucrados directamente en delitos¹²⁵.

Una vez culminado el proceso de desmovilización, han persistido grupos ilegales en las antiguas zonas de influencia de las AUC, dando lugar a una nueva forma del fenómeno paramilitar. Las nuevas estructuras están integradas por personas que se desmovilizaron (mandos medios y combatientes rasos) y no desmovilizadas (personas vinculadas a la delincuencia común, el crimen organizado o nuevos reclutas). Ejemplo de ello es que algunos de los principales líderes de los nuevos grupos paramilitares se desmovilizaron algunos años atrás. Este es el caso de alias “Otoniel”, quien comanda las “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” (o Clan del Golfo), quien fue desmovilizado del Bloque centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia¹²⁶.

De acuerdo al informe presentado en el año 2015 por INDEPAZ, los grupos paramilitares están conformados por 14 estructuras que actúan en 22 departamentos y con presencia en 338 municipios, que corresponden aproximadamente a una tercera parte del territorio nacional. Los departamentos en los que tienen más influencia y presencia estos grupos paramilitares son: Antioquia, Bolívar, Cauca, Chocó, Córdoba, Magdalena, Meta, Nariño, Santander, Valle del Cauca y Sucre.

Solamente tres de estas estructuras, reconoce la Fiscalía, suman más de 4.000 hombres¹²⁷. Desde el año 2010 hasta la actualidad la Unidad de Víctimas denunció que hay más de 330.000 víctimas de estas estructuras criminales del paramilitarismo¹²⁸.

Los tres grupos con mayor presencia en municipios del país son “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, denominado actualmente por la Policía Nacional “El Clan del Golfo”, con presencia en 274 municipios; “Los Rastrojos”, con presencia en 111 municipios; y las “Águilas Negras”, de las que se han registrado acciones criminales en 50 municipios más. Otros grupos paramilitares existentes en el país son reseñados en la siguiente tabla tomada del informe de INDEPAZ:

Ilustración 1.

Grupo paramilitar	# de Municipios
Urabeños (incluye también Clan Úsuga y Autodefensas Gaitanistas)	274
Rastrojos	111
Águilas Negras	50
FIAC	26
Bloque Meta	8
Oficina de envigado	7
Libertadores del Vichada	7
Otros grupos (Cordillera, Botalones, Llaneros, La empresa, Renacer, Los Soto, Autodefensas Campesinas del Tolima, Los de Policarpa, Los del Ejido).	17
Total de municipios con uno o varios de estos grupos	338

(Elaborado por el autor con información de: Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información. Indicadores de Infancia, Adolescencia y Juventud, 18 de agosto de 2015 en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/infancia-adolescencia-y-juventud> y Sistema Único de Información de la Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. SUIN, ICBF. 18 de agosto de 2015. En: <http://www.suin-snbf.gov.co/suin/Pages/PorIndicador.aspx?id=6>)

¹²⁵ Purga general en la Policía. Revista Semana. 7 de Mayo de 2016. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/policia-nacional-van-2000-sancionados-destituidos-y-arrestados/472635>

¹²⁶ INSIGHT CRIME. Perfil de Darío Antonio Úsuga, alias ‘Otoniel’. Revisado el 4 de Julio de 2016. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/dario-antonio-usuga-otoniel>

¹²⁷ Fiscalía revela el mapa de las bandas criminales en el país. 8 de Abril de 2016. En: <http://www.rcnradio.com/audios/fiscalia-revela-mapa-las-bandas-criminales-pais/>

¹²⁸ “Desde 2010 hay más de 330 mil víctimas de las bandas criminales: Unidad de Víctimas”. 28 de Abril de 2016. En: <http://www.rcnradio.com/nacional/desde-2010-mas-330-mil-victimas-las-bandas-criminales-unidad-victimas/>

Estos nuevos grupos paramilitares continúan con las formas de acción de los grupos paramilitares de primera generación, donde se destacan las amenazas y asesinato de líderes sociales, defensores de derechos humanos y líderes que reclaman la restitución de las tierras que les fueron despojadas por paramilitares en alianza y connivencia con empresarios y terratenientes. De igual forma realizan presión armada para mantener control social, político y de las economías ilícitas (principalmente del narcotráfico); extorsionan a comerciantes y empresarios; amenazan, cometen asesinatos selectivos, desapariciones, desplazamiento forzado de personas, y en algunos casos usan un discurso contrainsurgente¹²⁹. Sumado a esto, en diferentes regiones del país se ha manifestado y observado la colaboración y coexistencia de estas organizaciones bajo la sombra de poderes regionales y del Estado¹³⁰.

Más de 600 personas del corregimiento de Puerto Claver en el municipio de El Bagre (Antioquia) fueron desplazadas forzosamente por enfrentamientos entre las FARC y un numeroso grupo de paramilitares, quienes previamente habían destruido y saqueado viviendas, robado animales domésticos, agredido a varios pobladores y desaparecido al joven campesino Jair de Jesús Suárez¹³¹. A pesar de estas agresiones a la comunidad de Puerto Claver a lo largo de más de tres semanas, el Batallón Energético Número 5 del Ejército Nacional, que actúa en la zona, no hizo nada por impedir estos crímenes ni evitar el desplazamiento de más de 150 familias.

Este no es el único ejemplo, en diferentes partes del país se han observado incursiones de grupos paramilitares como en San José de Apartadó, donde las comunidades vienen denunciando desde hace varios años la presencia e incursión constante de estos grupos¹³². Otro ejemplo de continuidad de estos grupos se observó durante el denominado “paro armado” desarrollado por las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, con el que lograron paralizar a 36 municipios de 8 departamentos del país¹³³. Durante este tiempo no se vio una estrategia activa de parte de las Fuerzas Militares para retornar a la normalidad estos municipios.

Según información suministrada por el programa Somos Defensores, se estableció que en el periodo 2010-2015 se presentaron 2.444 agresiones contra defensores de derechos humanos, siendo los grupos paramilitares los responsables en el 58,6% de los casos. Se observa que desde el año 2010 las agresiones van en aumento, así como la implicación de los grupos paramilitares en estas (ver Ilustración 2).

¹²⁹ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA. *Rearmados y reintegrados, panorama posacuerdos con las AUC*. 2015. Revisado el 1 de Julio de 2016. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/desmovilizacionDesarmeReintegracion/rearmados-y-reintegrados-panorama-postacuerdos-auc.pdf>

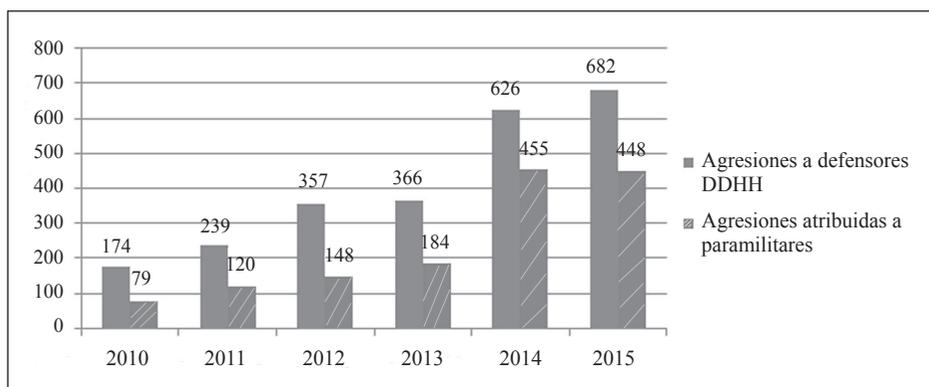
¹³⁰ EL TIEMPO. En al menos 10 regiones hay policías y militares con nexos con bandas. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6989007>

¹³¹ “Desaparecido joven en El Bagre, Antioquia”. *Agencia Prensa Rural*. 26 de enero de 2016. En: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article18554>

¹³² EL ESPECTADOR. Temor en San José de Apartado tras incursión de grupos posdemovilización. Revisado el 28 de Junio de 2016. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/temor-san-jose-de-apartado-tras-incursion-de-grupos-pos-articulo-628064>

¹³³ Paro armado del Clan Úsuga se vivió en 36 municipios del país, *El Espectador* <http://www.elespectador.com/noticias/politica/paro-armado-del-clan-usuga-se-vivio-36-municipios-del-p-articulo-62502> 1

Ilustración 2.
 Agresiones a defensores de DDHH en Colombia 2010-2015.
 (Con datos del programa Somos defensores).



Los grupos paramilitares son un obstáculo para alcanzar la paz, pues continúan con sus prácticas intimidatorias hacia los defensores de derechos humanos, líderes sociales y reclamantes de tierras; amenazan con ocupar las regiones que la guerrilla libere cuando deje las armas, lo que pondría en grave riesgo a las comunidades que habitan en dichas zonas. Estos obstáculos se convierten además en un riesgo a futuro, si se tiene en cuenta la preocupación de las FARC por la falta de garantías de seguridad para sus integrantes cuando regresen a la vida civil, y el temor de que ocurran asesinatos masivos en su contra.

1.3. Violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH cometidas por agentes estatales

Además de la comisión directa de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, como se mostró al comienzo de este capítulo, los agentes estatales han incurrido en formas particulares de afectación a la población civil relacionadas con las dinámicas del conflicto armado que las Fuerzas militares manejan. La militarización de la vida civil, fenómeno que se vive en casi todas las regiones del territorio nacional; la resistencia a modificar doctrina y normas que regulan el proceder de la Fuerza pública bajo una lógica de guerra; y la militarización de regiones y territorios donde operan proyectos de desarrollo, se explican a continuación.

1.3.1. Militarización de la vida civil

Desde el año 2002 hasta la actualidad, en el propósito de dar terminación al conflicto armado exclusivamente por la vía de la fuerza (durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe, 2002-2010), o mediante la combinación de la salida de fuerza con la de la negociación (durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos, 2010-hoy), el país se ha visto sometido a un intenso proceso de militarización. En el intento fallido de derrotar a las guerrillas por la vía militar, prácticamente se triplicó el gasto militar y duplicó el pie de fuerza de los organismos de seguridad.

Las fuerzas de seguridad del Estado colombiano han crecido tanto en estos años, que Colombia cuenta con el Ejército más numeroso de América Latina: cuenta con 444.520 hombres activos en la fuerza pública, mientras que Brasil, que tiene cinco veces más población y ocho veces más territorio que Colombia, tiene 327.000 integrantes¹³⁴. En la Policía Nacional, el plan de incrementar el pie de

¹³⁴ Medalla de oro en tropa. Revista Semana. 11 de Abril de 2015. En: <http://www.semana.com/confidenciales/articulo/medalla-de-oro-en-tropa/423860-3>

fuerza en 10.000 efectivos por año¹³⁵, en los últimos 4 años, implicó un crecimiento desordenado y la flexibilización de los controles para cumplir la meta, llevando a una proliferación de casos de corrupción a gran escala¹³⁶. En la actualidad la Policía cuenta con un total de 181.920 integrantes¹³⁷ y se espera fortalecerla más en razón del postconflicto, sin disminuir el pie de fuerza del Ejército. Mientras los programas de restaurantes escolares corren el riesgo de cerrarse por falta de recursos¹³⁸, el gobierno incrementó para este año el presupuesto de Defensa en un 8,3%, situándolo en 30 billones de pesos.

El gobierno de Juan Manuel Santos ha dado continuidad a la política de consolidación territorial implementada en el periodo de Álvaro Uribe, con la cual se produjo una fuerte militarización en zonas rurales que tuvo impactos desproporcionados sobre la población civil¹³⁹. A pesar de ordenar su reestructuración¹⁴⁰ con la creación de un Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (decreto 1894 de 2013), el componente militar continúa siendo la primera fase de la consolidación institucional en los territorios¹⁴¹. Esto ha seguido generando impactos negativos en la integridad de las personas y comunidades rurales.

Mediante el decreto 2332 de 2013¹⁴² se definieron las zonas y los municipios para la intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, con 9 regiones en 13 departamentos y 58 municipios, los cuales son intervenidos bajo la dirección del Consejo Nacional de Seguridad.

El desarrollo de estos “Planes de consolidación y reconstrucción territorial” en áreas rurales y donde hay presencia de comunidades indígenas, afro y campesinas, ha traído como consecuencia afectaciones a la vida comunitaria, problemas de drogadicción, embarazos no deseados y violencia sexual, entre otras¹⁴³. Además se puede apreciar una coincidencia entre estas zonas de intervención de la política de consolidación territorial, con las zonas más afectadas por la violación de derechos humanos e infracciones al DIH cometidas por parte de la fuerza pública¹⁴⁴. Como lo señala la Coalición Colombiana contra la Tortura:

“La militarización de la vida cotidiana y de los principales espacios comunitarios en múltiples territorios del país es una estrategia de control y dominación social ejercida por las Fuerzas Armadas. A pesar de que esta militarización se exhibe como única garantía de seguridad, su ejercicio se traduce en claras

¹³⁵ Presidencia de la República. *Presidente Santos anuncia incorporación de 5 mil nuevos policías*. 5 de junio de 2013. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Junio/Paginas/20130605_02-Presidente-Santos-anuncia-incorporacion-de-5-mil-nuevos-policias.aspx

¹³⁶ Entre ellos, la involucración de un elevado número de agentes en varias regiones con las llamadas BACRIM, la existencia de un carrusel de reintegros de oficiales despedidos, las manipulaciones y obstrucciones a las investigaciones judiciales como la del joven grafitero Diego Felipe Becerra que involucra a algunos altos mandos de la policía en Bogotá, las chuzadas a periodistas denunciada en 2015 y la existencia de una red de chantaje sexual a altos funcionarios del Estado conocida como la “Comunidad del Anillo” (Vid. “Escándalos en la Policía afectan la credibilidad de la institución”. RCN Noticias. Septiembre 25 de 2015. <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/escandalos-policia-afectan-credibilidad-institucion>

¹³⁷ Purga general en la Policía. Revista Semana. 7 de Mayo de 2016. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/policia-nacional-van-2000-sancionados-destituidos-y-arrestados/472635>

¹³⁸ “Gobernadores piden más recursos para la alimentación escolar”. El País. Mayo 3 de 2016. <http://www.elpais.com.co/elpais/california/noticias/gobernadores-piden-recursos-para-alimentacion-escolar>

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Art.195 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

¹⁴¹ Lineamientos De La Política Nacional De Consolidación Y Reconstrucción Territorial – PNCRT. 14 DE Bogotá. 2014.

¹⁴² “Por el cual se reglamenta el artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las Zonas y Municipios de intervención de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial-PNCRT-

¹⁴³ Organización Nacional Indígena De Colombia –ONIC– Consejería Mujer, Familia y Generación Colombia MUJERES INDÍGENAS, *Victimas invisibles del conflicto armado en Colombia. La violencia sexual. una estrategia de guerra*. Informe presentado a la Señora Margoth Wallström, SRSG para Violencia Sexual en el marco de los conflictos armados. Bogotá. 2012.

¹⁴⁴ Los departamentos más afectados con infracciones al DIH son todos departamentos donde se desarrolla la estrategia de consolidación territorial, tales como Cauca, Norte de Santander, Bolívar, Antioquia, Córdoba, Meta o Nariño.

violaciones a los DDHH y al derecho internacional humanitario (DIH) y en un patrón de tortura física y psicológica para los pobladores de estos lugares. Como lo ha constatado la CCCT, los habitantes de zonas controladas deben someterse a un panorama en el que los miembros de la Policía y el Ejército frecuentan espacios públicos como tiendas, puestos de salud, restaurantes, café internet, entre otros, en actitud desafiante y amenazante, y fuertemente armados. Así mismo, realizan sobrevuelos y patrullajes continuos durante el día y la noche, cargando armas largas o pistolas automáticas, y en algunos territorios incluso se han registrado bombardeos y ametrallamientos.

(...) Además del miedo que producen estas conductas de manera autónoma, es importante tener en cuenta que la gente todavía asocia estos comportamientos con la ocurrencia de otras victimizaciones, como masacres y asesinatos, lo que agrava la afectación que estas actividades causan. Los habitantes se sienten en constante riesgo y en algunos casos prefieren dejar de frecuentar caminos y zonas comunitarias por las que transita la Policía o el Ejército. En otros casos, las personas se sienten obligadas a desplazarse de manera forzosa de estos territorios¹⁴⁵.

De cara a la implementación de los acuerdos de paz, se hace necesario transformar el enfoque de esta estrategia de consolidación territorial, para que el fenómeno de la militarización ceda y permita volver al normal relacionamiento social en los territorios.

1.3.2. Militarización de los conceptos

Ante la perspectiva de la finalización del conflicto interno, se percibe una resistencia ante la iniciativa de revisar y modificar la doctrina de las Fuerzas Armadas, a pesar de que estos documentos y normas son las que han favorecido la comisión de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en el pasado. Desde el uso de conceptos como el de “enemigo interno” para referirse a líderes sociales, sindicalistas o defensores derechos humanos, pasando por las disposiciones que ofrecen beneficios por producir bajas en combate, y llegando a las que favorecen el uso de la fuerza en contra de los estándares internacionales, los manuales y doctrina obedecen a una lógica de guerra propia de más de 50 años de conflicto armado interno. Incluso, desde hace ya varios años, Colombia ofrece este modelo como ejemplo y como forma de cooperación internacional en materia de seguridad. Es así como el Ejército afirma haber capacitado en los últimos años a 24.000 efectivos de 70 países en lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional¹⁴⁶. Antes que contribuir a la paz, esta estrategia contribuye a la militarización y la imposición de las vías de fuerza en diversas regiones del mundo.

Un ejemplo preocupante de la visión da esta doctrina es la Directiva 15 de 22 de abril de 2016 del Ministerio de Defensa sobre “lineamientos del Ministerio de defensa nacional para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados (GAOS)”. Esta directiva, cuyo fin práctico era poder usar la máxima fuerza letal disponible contra las bandas criminales (francotiradores, ametrallamientos aéreos, bombardeos, etc.) ha terminado aplicándose en la guerra contrainsurgente¹⁴⁷. La clasificación de los GAO destinatarios de la fuerza letal que la Directiva hace resulta preocupante, pues incluye a grupos como el EPL el ERPAC o los Urabeños, pero bajo otros nombres (“los Pelusos” al EPL, “Puntilleros” al ERPAC y “Clan del Golfo” a los Urabeños), mientras que varios de los principales grupos paramilitares, como los Rastrojos, la Empresa o los Buenaventureños, los Paisas, Renacer o El Bloque Meta, no aparecen allí registrados.

¹⁴⁵ Coalición Colombiana contra la Tortura, *Tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en Colombia 2009-2014, Informe alternativo presentado al Comité contra la Tortura de la ONU*, Bogotá, marzo de 2015.

¹⁴⁶ Ministerio de Defensa. Revista Ejército Nro. 177. Mayo de 2015. Página 82. En : https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/web_rev_ejc_177

¹⁴⁷ El Tiempo. “Las claves de los bombardeos contra las bandas criminales”. 10 de Mayo de 2016. <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/claves-de-bombardeos-contra-bandas-criminales/16587154>

No es clara la idea que hay detrás de esta Directiva, y preocupa que se busque prolongar la situación de conflicto armado interno para justificar la resistencia a la desmilitarización del territorio, a la revisión de la doctrina, y a la reconfiguración y depuración de las fuerzas militares y de Policía.

1.3.3. Militarización de territorios donde operan actores económicos y Convenios de Seguridad y Defensa entre Fuerza Pública colombiana y empresas extractivas

Las zonas donde se instalan y operan los megaproyectos de carácter extractivo suelen rodearse de fuertes procesos de militarización con la intención de proteger y asegurar las inversiones. La fuerte presencia de la fuerza pública sigue constituyendo un factor de riesgo inminente para las comunidades, creado por el Estado, pues genera temor en la población, así como agresiones en el marco de las confrontaciones que ocurren cuando las poblaciones se ven negativamente afectadas por los megaproyectos. Su papel como guardianes de la inversión hace a la población civil víctima de sus acciones de fuerza, en particular cuando hay oposición y denuncia social contra la actividad extractiva.

La instalación de los megaproyectos en los territorios no ha sido del todo pacífica en Colombia. Por el contrario ha generado resistencias por parte de numerosos sectores sociales afectados por los mismos. En este complicado escenario las Fuerzas Armadas se convierten en el principal contradictor de la protesta social.

En el departamento de Huila, la zona donde se desarrolla el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo está completamente militarizada. En el área existe un Batallón Especial Energético Vial N° 12 ‘Coronel José María Tello’, y se instaló un Batallón Especial Energético y Vial en la inspección de la Jagua, Municipio de Garzón¹⁴⁸, para garantizar la seguridad del Proyecto Hidroeléctrico.

En este contexto, es creciente la tendencia de la progresiva ampliación de funciones de la fuerza pública, con una especial dedicación a la prestación de servicios de protección a favor de las empresas que extraen recursos naturales. Esta relación de las fuerzas armadas con proyectos extractivos se da, por lo menos, de tres formas: (a) la creación de unidades militares especializadas en la custodia y seguridad de actividades extractivas, denominadas “Batallones de Plan Energético y Vial”¹⁴⁹; (b) la ubicación de unidades militares dentro de áreas de proyectos mineros con funciones de custodia y salvaguarda de las operaciones extractivas, cuya construcción es autorizada en las licencias ambientales y en los planes de manejo ambiental del proyecto; (c) la celebración de convenios de seguridad y defensa entre compañías mineras y unidades militares¹⁵⁰.

Esta situación incrementa el riesgo para las comunidades: el financiamiento empresarial parcializa el objetivo de las operaciones de la fuerza pública y las orienta hacia la defensa de los intereses privados de las empresas, así como a la protección de su personal e infraestructura. Esto implica no sólo un accionar contra grupos armados al margen de la ley, sino también repeler por la vía armada

¹⁴⁸ Este batallón según el entonces jefe del Estado Mayor del Ejército, Luis Alberto Ardila Silva, “tendrá una pista de 1.800 metros, contará con 100 hombres de la Aviación del Ejército, y servirá, como un centro de operaciones geoestratégico frente al Caquetá, Putumayo, Tolima y Cauca”. El batallón, que entró en funcionamiento a partir de abril del 2009, con una inversión inicial de 110.000 millones de pesos y 1.200 soldados, equipados con tecnología de punta y con una participación privada de un 40% debido a que “(los privados) son los beneficiarios de la instalación de un batallón de estos”, tal como lo afirmó el general William Fernando Pérez Laiseca, jefe de Educación y Doctrina del Ejército, quien además dijo que “esta plata generará paz y por ende desarrollo para esta región del país que es turística.

¹⁴⁹ Creadas en el marco del plan Fortaleza, implementado por el Ejército Nacional desde el año 2000. En la actualidad existen 21 Batallones Especiales Energéticos y Viales en todo el territorio nacional.

¹⁵⁰ Entre 2010 y 2013 se suscribieron 38 convenios de cooperación entre empresas del sector Minero-Energético y el Ministerio de Defensa Nacional, en los departamentos del Cauca, Cesar, Chocó y Tolima. Se tuvo acceso a esta información gracias a la Contraloría General de la República, luego del debate de control político realizado a los Ministros de Minas y Energía, Ambiente e Interior en el Congreso de la República en julio de 2013.

las expresiones ciudadanas de oposición a los proyectos extractivos. Lo anterior contradice la misión institucional de las fuerzas armadas, pues ubica al aparato militar del Estado en contra de la población a la que debe proteger.

El aumento de competencias de la fuerza pública no ha sido puesto en conocimiento de la opinión pública¹⁵¹, sino que se mantiene en confidencialidad bajo el argumento de que se trata de asuntos de reserva por razones de seguridad nacional. A pesar de las insistentes peticiones, solo se ha logrado acceder a convenios entre compañías mineras y de hidrocarburos y el Ejército Nacional suscritos durante cuatro años (2010-2013), cuando se sabe que llevan por lo menos 19 años existiendo¹⁵² y que abarcan también a la Fuerza Aérea y a la Armada Nacional.

Por otra parte, varias de las unidades militares que ejercen funciones de protección a favor de empresas privadas se han visto involucradas en graves violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH. Se han recibido denuncias de ejecuciones extrajudiciales, bombardeos generadores de desplazamiento y confinamiento forzado, y detenciones arbitrarias. La mayor parte de estos hechos permanece en la impunidad, sin mecanismos de remediación a favor de las víctimas ni garantías de no repetición.

En la zona del Alto Andágueda, en el departamento del Chocó, la fuerza pública ha emprendido operaciones militares sobre los territorios étnicos que han forzado el desplazamiento y el confinamiento de la población afrodescendiente e indígena¹⁵³. Estas unidades militares han recibido dinero de la empresa minera Anglo Gold Ashanti para custodiarla en sus labores de exploración minera sobre ese territorio.

De modo similar, unidades militares del departamento del Tolima que han recibido recursos de Anglo Gold Ashanti para asegurar el control militar del territorio que favorecerá el emprendimiento del proyecto minero La Colosa¹⁵⁴, tuvieron participación activa en violaciones graves a derechos humanos en el municipio de Cajamarca¹⁵⁵.

En el departamento de Cesar, la Décima Brigada de la Primera División de las Fuerzas Armadas, una de las más involucradas en el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2010¹⁵⁶, es una de las ma-

¹⁵¹ Los convenios de cooperación celebrados entre compañías extractivas y la fuerza pública no son públicos. Dentro de los convenios se incluyen cláusulas expresas de confidencialidad y reserva de la información con base en el argumento abstracto de la necesidad de preservación de la seguridad nacional. Bajo esta excusa se limita el control público y fiscal del contenido de este tipo de contratos y de sus efectos concretos en relación con el respeto, protección y garantía de los derechos humanos de los ciudadanos y en particular de las personas que habitan en las áreas circundantes a los proyectos de extracción de recursos naturales.

¹⁵² Fecha estimada en virtud de la sentencia T-651 de 1996 emitida por la Corte Constitucional, primer pronunciamiento judicial conocido en el que se hace referencia a un convenio existente entre la empresa petrolera AMOCO y la fuerza pública.

¹⁵³ Unidad de Restitución de Tierras. (2014). Caracterización de afectaciones territoriales Consejo Comunitario de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato COCOMOPOCA. Bogotá. Defensoría del Pueblo. (2015). Reporte Mensual del Conflictos Sociales No 135.

¹⁵⁴ El aumento de la presencia militar de la fuerza pública en Cajamarca, se incrementó con posterioridad a la concreción de los derechos de exploración y explotación del subsuelo para emprender este proyecto minero de importancia regional. De acuerdo a la información pública disponible, entre 2010 y 2013 se celebraron seis convenios de cooperación en defensa entre empresas mineras y la fuerza pública, en especial la Sexta Brigada del Ejército perteneciente a la Quinta División, al igual que el Batallón de Infantería No 16 Patriotas.

¹⁵⁵ Las violaciones de derechos humanos más críticas que se han experimentado en Cajamarca asociadas directamente el fenómenos de militarización han sido las masacres y ejecuciones extrajudiciales perpetradas: (a) el 5 de noviembre de 2003 contra 5 campesinos de la vereda de Potosí y El Palomar en Cajamarca, hechos por los cuales la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia de condena contra dos miembros de la fuerza pública integrantes del Batallón Rooke de la Sexta Brigada del Ejército Nacional; y (b) el 10 de abril de 2004 por parte de integrantes del Batallón Contra-guerrillas Pijao adscrito a la Sexta Brigada del Ejército, contra una familia campesina en la vereda Potosí en el municipio de Cajamarca, hechos por los cuales la justicia condenó a 5 militares involucrados a penas de 35 a 40 años de prisión. (Defensoría del Pueblo, 2004). Un reciente hecho lo constituye el homicidio de Cesar García Moreno, un líder campesino, reconocido opositor al proyecto La Colosa, el 2 de noviembre de 2013, en hechos que aún no han sido esclarecidos por la Justicia. ver: Prensa Rural. noviembre de 2013. Asesinado César García, líder campesino opositor al megaproyecto minero La Colosa. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article12517>

¹⁵⁶ Respecto al fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales durante el gobierno Uribe Vélez, el departamento del Cesar, en particular, presentó uno de los más altos índices de esta deplorable práctica. De los casos en los cuales se pudo identificar el batallón presuntamente responsable, la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos reporta que el Batallón de Artillería No. 2, La Popa, con sede en Valledupar fue uno de los dos batallones con el mayor número de ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2010, con 67 casos. Así mismo, la CCEEU informó que la Primera

yores receptoras de fondos de las compañías mineras, según lo evidenciado en los convenios de seguridad analizados, correspondientes al periodo 2010-2013¹⁵⁷.

Preocupa la ausencia de investigaciones judiciales por estos vínculos, así como la falta de acción de los organismos del Ministerio Público. Además, por tratarse de disposiciones de bajo rango normativo, no están sujetos a controles judiciales, políticos o fiscales acordes a los impactos que pueden llegar a generar¹⁵⁸.

Los convenios de seguridad son uno de los instrumentos que evidencian la articulación entre las políticas de seguridad y defensa y las políticas de desarrollo.

2. Niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado [LOI, pregunta 27]

Entre el año 2010 y 2015, de 1 483.866 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), 684.914 son NNA, es decir, el cerca del 46% del total registrado¹⁵⁹. Las categorías por hecho victimizante presentadas por la Unidad para las Víctimas, sitúa a los adolescentes entre 12 y 17 años como uno de los sectores poblacionales sobre los que se ha focalizado el accionar de los grupos armados y en donde la protección del Estado presenta mayores retos para su implementación.

NNA registrados en RUV entre el año 2010 y 2015.

Hecho	Entre 0 y 5	Entre 6 y 11	Entre 12 y 17	Total
Desplazamiento forzado	256.792	217.236	188.135	662.163
Amenaza	25.475	22.640	22.447	70.562
Atentados/Combates/ Hostigamiento	2.303	2.378	2.534	7.215
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	106	91	428	625
Reclutamiento ilícito	8	30	678	716
MAP, MUSE, AE	101	163	234	498
Secuestro	22	25	114	161
Desaparición forzada	14	25	73	112
Tortura	11	18	46	75

(Elaborado por el autor con información de: Red Nacional de Información. Unidad para las Víctimas. Indicadores de Infancia, Adolescencia y Juventud, 18 de agosto de 2015 en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/infancia-adolescencia-y-juventud>).

División del Ejército, que opera en los departamentos de la costa Caribe, presentó el mayor número de casos de ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2010, con el 24,4%. Información de prensa ha documentado que algunas de estas masacres y desplazamientos forzados se realizaron con el fin último de poseer tierras que fueran luego vendidas a las compañías Drummond y PRODECO.

¹⁵⁷ Dentro de los convenios documentados se destaca la contribución total de Drummond Ltd., la cual sobrepasa los 3.982 millones de pesos colombianos. Esta cifra es casi ocho veces mayor que cualquier otro convenio celebrado por alguna otra empresa de la región. Sin embargo, al delimitar los montos de los convenios, no por empresa legalmente registrada sino por el grupo empresarial propietario de empresas subsidiarias, se destaca la participación de Glencore como segundo mayor contribuyente a los batallones locales. Las contribuciones entre 2010-2013 de este conglomerado superan los 1.689 millones de pesos colombianos. Además, los grupos empresariales Colombian Natural Resources y Vale también están involucrados en los aportes a la fuerza pública, con 745 millones y 350 millones, respectivamente.

¹⁵⁸ Los convenios de seguridad entre empresas y fuerza pública tienen un rango normativo bajo. Su contenido debería ajustarse sustancialmente a disposiciones de superior jerarquía que regulan las funciones de la fuerza pública, y a su vez se encuentran limitados por el conjunto de principios, valores y reglas establecidas en la Constitución Política y en los tratados internacionales de derechos humanos, so pena de que en caso de contradicción con estos, pierdan su validez. Adicionalmente, en tanto los convenios se refieren a temas relacionados con la prestación de servicios de seguridad por parte de las fuerzas militares, propios de la función pública del Estado, que por su objeto y alcance puede generar riesgos en la ciudadanía, deben ser regulados por disposiciones jurídicas de un rango normativo adecuado y deben ser coherentes con el principio democrático, es decir deben estar abiertos a un efectivo control político y social.

¹⁵⁹ Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información. Indicadores de Infancia, Adolescencia y Juventud, 18 de agosto de 2015 en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/infancia-adolescencia-y-juventud>

De otro lado, 7.184 NNA fueron reparados administrativamente durante el periodo de estudio (2010-2015), cifra que, en comparación a los 684.914 menores de 18 años inscritos en el RUV, evidencia las dificultades que este proceso ha tenido hacia esta población.

Otro punto a resaltar, es la disparidad entre las víctimas de reclutamiento ilícito incluidos en el RUV (716) y el número que ingresó al programa especializado del ICBF para NNA desvinculados (1.732)¹⁶⁰, situación que plantea interrogantes en torno a los mecanismos usados por el ICBF para general el registro de los NNA en el RUV.

NNA en el RUV y atendidos en el Programa Especializado del ICBF para NNA desvinculados entre el año 2010 y 2015.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Registro Único de Víctimas	232	169	134	109	55	17
Programa Especializado ICBF	338	282	264	342	277	229

(Elaborado por el autor con información de: Unidad para las Víctimas. Red Nacional de Información. Indicadores de Infancia, Adolescencia y Juventud, 18 de agosto de 2015 en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/infancia-adolescencia-y-juventud> y Sistema Único de Información de la Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. SUIN, ICBF. 18 de agosto de 2015. En: <http://www.suin-snb.gov.co/suin/Pages/PorIndicador.aspx?id=6>).

2.1. Panorama del uso, reclutamiento y vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto armado

Los grupos guerrilleros, tanto las FARC como el ELN, continúan con el reclutamiento forzado de personas menores de 18 años. También, los diferentes grupos paramilitares, particularmente “Clan Úsuga” y Los Urabeños, continuaron reclutando y utilizando a niños, niñas y adolescentes para sus actividades ilegales. En total, la Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia –COALICO– identificó 75 casos de reclutamiento para 2015, en los que participaron las FARC-EP, el ELN, y los grupos paramilitares. Los departamentos más afectados por esta situación fueron Caquetá, Chocó, Antioquia, Tolima y Bolívar.

Estas cifras muestran que, a pesar de la política pública de prevención¹⁶¹ y del sistema de monitoreo basado en la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁶², el fenómeno de reclutamiento forzado y utilización de NNA por grupos armados continúa.

En cuanto a los grupos paramilitares, la práctica de reclutamiento se traslapa con la mera utilización, debido a que, si bien las funciones de las personas menores de 18 años reclutadas se relacionan con la operación y funcionamiento de los grupos, no es posible reconocerlos como parte directa de las estructuras, en gran medida porque en la actualidad no les hacen portar uniformes ni insignias.

Según la Defensoría del Pueblo, en regiones donde la guerrilla es ampliamente reconocida por su presencia y accionar, continúa el ingreso de adolescentes al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, por delitos de rebelión, terrorismo y en una menor cantidad por secuestro y por uso de prendas de las fuerzas militares.

¹⁶⁰ Sistema Único de Información de la Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. SUIN, ICBF. 18 de agosto de 2015. En: <http://www.suin-snb.gov.co/suin/Pages/PorIndicador.aspx?id=6>

¹⁶¹ http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-326419_archivo_pdf.pdf

¹⁶² <http://www.coalico.org/archivo/Resolucion1612.pdf>

Uso, vinculación y reclutamiento de NNA.



Fuente: Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes al Conflicto Armado.

En cuanto a los delitos relacionados con reclutamiento, uso y vinculación de niños, niñas y adolescentes por parte de actores del conflicto armado, existe un alto nivel de impunidad pese a que la legislación colombiana establece el principio constitucional del interés superior del niño y la niña, y a que ante toda violación de sus derechos, existe la obligación de adelantar investigaciones de oficio por parte de las autoridades¹⁶³.

2.2. Acciones cívico-militares

Las acciones cívico-militares o *jornadas de apoyo al desarrollo*, nombre que les da la fuerza pública, se continúan llevando a cabo a lo largo del país pese a las observaciones del Comité de los Derechos del Niño¹⁶⁴, del Secretario General de las Naciones Unidas¹⁶⁵ y pese a su prohibición por el artículo 41 del Código de Infancia y Adolescencia. Se ha reportado un total de 261 acciones cívico-militares

¹⁶³ "El delito invisible. Criterios para la investigación del delito del reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia". Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas. ISBN: 978-958-98137-2-0. Septiembre de 2009. Bogotá, Colombia. p. 79. Disponible en web: <http://coalico.org/archivo/LDelitoinvisible.pdf>. Dicha obligación incluye por supuesto los delitos relacionados con el reclutamiento forzoso, por lo que se debe iniciar la investigación penal a partir del conocimiento de denuncias públicas, información verificable de prensa y reportes de organismos humanitarios, de derechos humanos y de órganos especializados, como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, etc.

¹⁶⁴ Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. Boletín Pútchipu. N° 24. Diciembre de 2011. Página 20.

¹⁶⁵ Consejo de Seguridad, Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. 6 de marzo de 2012. Párrafo 59.

con menores de 18 años¹⁶⁶, donde a las actividades lúdicas para niños, niñas y adolescentes, se han sumado campañas educativas y prestación de servicios en salud.

En diciembre del 2013, la Fuerza de Tarea Quirón entregó regalos de navidad a través de actividades recreativas en Arauquita y en algunos resguardos indígenas de Tame, departamento de Arauca. Según el mismo Ejército, gracias a este trabajo “niños, niñas, adolescentes y jóvenes (...) han aprendido a ver a los miembros de la fuerza pública como sus amigos”¹⁶⁷.

Entre mayo y abril del 2015, la misma Fuerza de Tarea con el apoyo del Grupo Especial de Operaciones Psicológicas del Ejército llevaron a cabo más de 40 jornadas recreativas con niños, niñas y adolescentes de todo el departamento. Adicionalmente, usaron centros de desarrollo infantil, instituciones educativas, jardines infantiles y casas de paso de comunidades indígenas para desarrollar dichas actividades¹⁶⁸. Resulta preocupante el apoyo del ICBF a una jornada recreativa liderada por la Fuerza de Tarea Apolo en Caloto, departamento de Cauca, en mayo del 2015¹⁶⁹.

2.3. Niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados postdesmovilización paramilitar y grupos armados locales (GAPDP/GAL)

La posición del Estado de considerar a los llamados *grupos armados ilegales postdesmovilización paramilitar* y *grupos armados locales (GAIP/GAL)* como expresiones organizadas sin relación con el conflicto armado lleva a que los niños, niñas y adolescentes (NNA) desvinculados de estos grupos enfrenten un escenario de negación e incertidumbre frente a sus derechos como víctimas. Pero además se genera una situación de discriminación frente a otras víctimas de reclutamiento ilícito, en tanto:

1. Existe un trato diferencial discriminatorio en el proceso de restablecimiento de derechos.
2. Son excluidos de las medidas de reparación integral de la ley 1448 de 2011.
3. Su acceso al programa de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) es restringido, ya que no pueden ser certificados por el Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) como ex integrantes de grupos armados ilegales.

Frente al primer punto, al no ser reconocidos por el gobierno como parte del conflicto armado, los primeros casos de NNA reclutados por los GAIP fueron remitidos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Solo años después, respondiendo a una postura de carácter humanitario, empezaron a ser aceptados en el programa especializado para desvinculados del ICBF. Sin embargo, la falta de criterios claros para la atención de estos NNA ha generado un panorama de incertidumbre, pues la potestad de ser trasladarlos al SRPA o al programa especializado del ICBF¹⁷⁰

¹⁶⁶ Dato obtenido con información de: Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia Boletín Pútchipu. N° 24. Diciembre de 2011. Página 24 y Observatorio Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. Boletines de monitoreo: N° 10 Junio de 2013, N° 11 Diciembre 2013, N° 12 Enero-Junio 2014, N° 13 Noviembre 2014, N° 14 Junio 2015, N° 15 Diciembre 2015. En: <http://coalico.org/destacadas/observatorio-de-ninez-y-conflicto-armado.html>

¹⁶⁷ Durante la temporada de navidad y fin de año Ejército Nacional entregó regalos y celebró en unión con la comunidad invitando a la paz y reconciliación. 30 de diciembre de 2013. En: <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=356805>

¹⁶⁸ Más de 40 jornadas recreativas de niños niñas y adolescentes. El Ejército Nacional escribe con sonrisas en el alma de la niñez de Arauca. 15 de mayo de 2015. En: <https://ejercito.mil.co/?idcategoria=379167>.

¹⁶⁹ La Fuerza de Tarea Apolo, adscrita a la Tercera División del Ejército Nacional, posibilitó el desarrollo de la iniciativa Juega por la Vida del Ministerio de Defensa Nacional que tuvo lugar en Caloto Cauca entre el 18 y el 22 de mayo. Ejército Nacional lleva alegría a Caloto. 26 de mayo de 2015. En: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=379523>

¹⁷⁰ Jiménez, Ana María. Challenges for the protection of child victims of use and recruitment in an era of complex armed conflicts: the case of Colombia. 2012.

depende de la discrecionalidad del funcionario que recibe el caso. Esto da lugar a dos escenarios discriminatorios:

- a) Trato diferenciado en comparación con los NNA desvinculados de sectores guerrilleros o las antiguas autodefensas, desconociendo su condición de víctima de reclutamiento y generando la posibilidad de enfrentar sanciones en el marco del SRPA.
- b) NNA reclutados por el mismo GAIP con rutas diferentes de atención por parte del Estado, mientras uno acude al SRPA, el otro ingresa al programa especializado del ICBF para desvinculados.

Al respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas expresó su preocupación por los casos donde estos NNA fueron remitidos al poder judicial, negándoles su acceso al programa especializado del ICBF¹⁷¹. El SG insistió en la importancia de tratarlos como víctimas y reconocerles los mismos derechos de los NNA separados de la guerrilla¹⁷², en igualdad de condiciones e independientemente del grupo que los haya reclutado¹⁷³.

Con el fin de garantizar su derecho a la igualdad y adecuada inclusión social, para el año 2013 el ICBF señala que es deber del Estado certificar la condición de desvinculado de dichos NNA sin importar quién haya realizado el reclutamiento¹⁷⁴. Este concepto implica que el ICBF puede acoger en su programa especializado a los NNA provenientes de GAIP, aunque su remisión continúa dependiendo del funcionario que tramite el caso.

Por su parte, en lo concerniente al proceso judicial, la improcedencia del principio de oportunidad es un elemento adicional discriminatorio, ya que este beneficio aplica para NNA desvinculados de grupos armados reconocidos como parte del conflicto armado¹⁷⁵, distinción de la que carecen los GAIP/GAL. La ausencia de esta figura da continuidad a la persecución penal de las acciones cometidas durante el reclutamiento. Ello da lugar a que el SRPA puede dictar la responsabilidad del adolescente y establecer sanciones al respecto, escenario que constituiría un episodio de revictimización.

En relación al segundo punto, cabe recordar que la ley 1448 propende por la reparación integral de las víctimas. Sin embargo, para efectos de esta ley, los NNA desvinculados de GAIP no son reconocidos como víctimas, exclusión que ha generado obstáculos en su proceso de inclusión social. Por ejemplo, carecen de una suma indemnizatoria que apalanque su proyecto de vida en la civilidad y corren un enorme riesgo de revictimización ante la posibilidad de tener que prestar servicio militar obligatorio. También es importante señalar, que el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI), creado por la ley 1448 como parte de las medidas de rehabilitación, adolece de acciones especializadas para la atención de NNA, ya que su desarrollo se ha focalizado hacia la población en situación de desplazamiento.

Con respecto al tercer punto, el programa de la ACR, pese a ser un espacio para adultos desmovilizados, es el complemento para un proceso integral en el proceso de restablecimiento de derechos

¹⁷¹ Consejo de Seguridad, Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. 6 de marzo de 2012. Párrafo 59.

Asamblea General, Consejo de Seguridad. Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General. A/67/845-S/2013/245. 15 de mayo de 2013. Párrafo 181.

¹⁷² Consejo de Seguridad, Naciones Unidas. Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. 6 de marzo de 2012. Párrafo 74.

¹⁷³ Asamblea General, Consejo de Seguridad. Los niños y los conflictos armados. Informe del Secretario General. A/67/845-S/2013/245. 15 de mayo de 2013. Párrafo 181.

¹⁷⁴ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. Concepto 99 de 2013. Para: Subdirectora de restablecimiento de derechos. Asunto: Consulta remitida por la subdirectora de Restablecimiento de derechos mediante oficio radicado con el número 1-2013-008255-NAC. Página: 6.

¹⁷⁵ Código de Infancia y Adolescencia. Artículo 175. El principio de oportunidad en los procesos seguidos a los adolescentes como partícipes de los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley.

en el programa especializado del ICBF en el caso concreto de los NNA¹⁷⁶. Por lo anterior, la limitación en la expedición del certificado CODA elimina los apoyos de la ACR para continuar el proceso de inclusión social, ocasionado un escenario de mayor vulnerabilidad.

El panorama descrito llevó a que organizaciones defensoras de los derechos de la niñez, e inclusive el sistema de Naciones Unidas, llamaran la atención sobre dicha situación, alegando un trato discriminatorio que no corresponde con el interés superior del niño¹⁷⁷. En febrero del 2016, atendiendo a una acción de tutela instaurada por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional ordenó que estos NNA fueran atendidos como víctimas en el marco de la ley 1448 y se expidiera su respectivo certificado CODA para ingresar al programa de la ACR, orden que se encuentra en proceso de implementación¹⁷⁸. Este pronunciamiento se dio mediante sentencia C-069 de 2016, tras señalar que la condición de víctima de reclutamiento se da a partir de dos presupuestos: 1. la ocurrencia del acto victimizante, y 2. que la persona sea menor de 18 años en el momento del hecho. Por tal motivo, la calidad o

“condición de víctima de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado interno que vive Colombia, no puede determinarse con base en la calidad o condición específica del sujeto que incurrió en el hecho victimizante, sino a partir de la relación existente entre el grupo armado generador de la violación de los derechos y el marco del conflicto armado interno”¹⁷⁹.

A pesar de lo anterior, existen dos elementos que mantienen la incertidumbre frente al trato de estos NNA: de un lado, la sentencia no hace referencia alguna sobre la atención de quienes se desvincularon antes del pronunciamiento de la Corte. Por otra parte, ante el universo y las particularidades de cada GAIP, no es claro quién o qué mecanismo define la conexidad de los grupos con el conflicto armado y por ende cuáles NNA son sujetos de lo dispuesto en la C-096 de 2016.

2.4. Sentencias por reclutamiento ilícito en el marco de la aplicación de la Ley de justicia y paz

Entre el 2010 y 2015 se ha condenado a 39 integrantes de las antiguas AUC por reclutamiento ilícito a través de diecisiete (17) sentencias en el procedimiento penal especial de Justicia y Paz, de las cuales once (11) han sido ratificadas en segunda instancia. La cifra resulta desalentadora si se tiene en cuenta que, entre junio de 2005 y marzo del 2014, la Unidad Nacional para la Justicia y Paz contaba con un total de 5.025 postulados¹⁸⁰.

Entre los fallos existentes, llaman la atención los casos de Fredy Herrera Rendón y Orlando Villa Zapata. Mientras el primero admitió haber reclutado NNA, estos nunca fueron entregados al ICBF, contrariando lo estipulado por la ley 975 del 2005. Aun así, su proceso se falló bajo la jurisdicción de Justicia y Paz¹⁸¹. Así mismo, pese a haber participado en la desmovilización de las AUC en el 2005 y de ser capturado tres años después por reincidir y comandar un grupo armado ilegal llama-

¹⁷⁶ Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz. Orlando Villa Zapata. Magistrado ponente Eduardo Castellanos Roso. Bogotá, Abril 16 de 2012. Punto 715. Página 222.

¹⁷⁷ ONU alerta que continúa reclutamiento infantil en Colombia. El Comité para los Derechos de los Niños lamentó que muchos menores sean perseguidos como criminales y no tratados como víctimas. 4 febrero del 2015. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/onu-alerta-continua-reclutamiento-infantil-colombia-articulo-541946>

¹⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2016. Página: 86 y 87. Tomado de: Víctor Hugo Olaya. de la guerra a la incertidumbre. Niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales post desmovilización. Tesis Maestría Defensa de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ante Organismos, Cortes y Tribunales Internacionales. Universidad Santo Tomás. Bogotá. 2016.

¹⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. 18 de febrero de 2016. Numeral 10.8.

¹⁸⁰ En: <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-GENERAL-2016-MAY-31.pdf>. Consultado el 21 de agosto de 2016.

¹⁸¹ Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. Comisión Colombiana de juristas. 2013. *El Delito invisible. Criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de Niños y Niñas en Colombia*. Versión ampliada y actualizada. Bogotá. Página 49.

do “Los Nevados”, Orlando Villa Zapata fue acogido por la jurisdicción de Justicia y Paz, en razón a su responsabilidad en el reclutamiento de 73 NNA al bloque Vencedores de Arauca¹⁸².

3. Seguimiento a las medidas adoptadas para investigar los casos de violencia sexual y el estado de las investigaciones de tales hechos [LOI, pregunta 11]

El Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional ordenó al Fiscal General de la Nación adoptar las medidas necesarias para dar celeridad a las investigaciones en curso por casos violencia sexual en el marco del conflicto armado, e iniciar las respectivas investigaciones de los hechos que aún no habían sido objeto de atención por parte de la justicia penal ordinaria. Transcurridos más de siete (7) años desde su expedición, siguen en la casi total impunidad los casos de violencia sexual asociados al conflicto armado incluidos por la Corte Constitucional en los anexos reservados del fallo, sin que Fiscalía haya variado las estrategias propuestas para dar celeridad a estas investigaciones. En el año 2015 la Corte Constitucional profirió el Auto 009, por el cual se hace seguimiento a las órdenes segunda y tercera del Auto 092 de 2008, ante la falta de resultados.

La Mesa de seguimiento al Auto 092¹⁸³ pudo establecer que los 627 casos reportados por la Corte en los anexos de los Autos 092 y 009 indican la ocurrencia de 634 eventos de violencia sexual o de género que afectaron por lo menos a 768 víctimas. De estos eventos únicamente se han resuelto con sentencia condenatoria por crímenes sexuales un total de 14 casos (6 contra civiles y 8 contra actores armados), es decir, el 2,2% de la totalidad de los 634 hechos y el 7,8% de los 178 eventos del Auto 092. Adicional a ello se han proferido siete sentencias condenatorias sin incluir violencia sexual, cinco frente a paramilitares y dos frente a guerrilla; dos sentencias absolutorias que favorecen a la fuerza pública, y cuatro sentencias más (tres contra bandas criminales y una contra civil) de las que no se tiene información. Lo anterior indica que existe un nivel de impunidad que supera el 92% en los casos del Auto 092 y el 97% de todos los casos reportados por la Corte Constitucional en los dos Autos.

Por otro lado, la Mesa evidencia que el 41% de estos procesos se encuentran archivados por decisión inhibitoria y el 6,7% precluidos, lo que indica que el 47,7% de los casos no están siendo investigados. Del resto, 41 casos (23,1%) se encuentran en investigación preliminar o indagación, solo 20 casos (11,2%) se encuentran en etapa de instrucción y apenas tres están (1,7%) en etapa de juicio¹⁸⁴.

Lo mismo ha ocurrido con el Auto 009 de 2015. Del total de 456 casos remitidos, la Fiscalía ha dejado de reportar el estado procesal en 327 casos (71,7%). Se encuentran archivados siete (1,5%) y 97 están en indagación o investigación preliminar. Esto pareciera indicar la renuncia de la Fiscalía a investigar más del 73% de los casos remitidos por la Corte Constitucional, pues no existe una estrategia clara para revisar las decisiones de archivo y avanzar en la investigación de estos hechos¹⁸⁵.

Lo anterior evidencia que persisten graves obstáculos a las mujeres víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado, para el acceso a la justicia, así como para la protección y atención integral en salud. Esto se debe a la falta de estrategias integrales de investigación y en la ausencia de una política que incorpore todas las dimensiones del deber de actuar con la debida diligencia.

¹⁸² Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia. Comisión Colombiana de juristas. 2013. *El Delito invisible. Criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de Niños y Niñas en Colombia*. Versión ampliada y actualizada. Bogotá. Página 50.

¹⁸³ Mesa de seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos reservados. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, Sexto informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 y primer informe de seguimiento al Auto 009 de 2015, Anexos reservados*. Bogotá. 2016.

¹⁸⁴ Mesa de seguimiento a los autos 092 y 009 de la Corte Constitucional, Anexos reservados. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual, Sexto informe de seguimiento al Auto 092 de 2008 y primer informe de seguimiento al Auto 009 de 2015, Anexos reservados*. Bogotá. 2016.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

CAPÍTULO III

Situación del derecho a la vida (art. 6)

A continuación se describe el panorama de violaciones al derecho a la vida correspondiente al período 2010-2015. Aquí se abordan los homicidios políticos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, ocurridas todas en el marco de la violencia sociopolítica¹⁸⁶, así como el grado de cumplimiento a la decisión de la Corte Constitucional colombiana que autorizó la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en tres situaciones concretas.

1. Panorama de ejecuciones extrajudiciales y homicidios por violencia sociopolítica [LOI, pregunta 12]

En el período analizado, si bien en Colombia se registra una tendencia general a la baja en el número de víctimas mortales por cuenta de la violencia sociopolítica¹⁸⁷, han aumentado los homicidios selectivos con carácter político, usado como un medio para infundir terror y detener el accionar de organizaciones sociales y partidos políticos. Además, persisten las prácticas del homicidio como arma de represión social y de discriminación contra personas socialmente vulnerables y grupos históricamente discriminados. Por su parte, y como se analizará en un capítulo aparte de este Informe, el asesinato de defensores de derechos humanos, líderes sociales, políticos, campesinos y étnicos, entre otros, se ha mantenido en niveles muy elevados, a pesar del desescalamiento del conflicto armado que se ha venido implementando con ocasión de los avances del proceso de paz.

En relación con la presunta autoría de los homicidios en el marco de la violencia sociopolítica¹⁸⁸, se tiene que entre 2010 y 2015 ocurrieron 3.122 casos¹⁸⁸, de los cuales el 84.84% de los homicidios se atribuye a la responsabilidad del Estado con 2.633 casos. De este porcentaje fueron perpetrados directamente por agentes estatales el 15.15% con 489 casos (dentro de estos al Ejército Nacional se le atribuyen la mayoría de los casos con el 6,1% respecto del total de homicidios) y por connivencia o tolerancia con los grupos paramilitares el 69,18% del total de los homicidios con 2.160 casos. A las guerrillas se les atribuye el 15.66% de los homicidios con 473 casos¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Por violencia sociopolítica entendemos 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. Es en este marco en el que ocurren las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario en Colombia.

¹⁸⁷ Fuentes oficiales lo indican, como la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas (UARIV), Medicina Legal, Policía Nacional, entre otras. Según cifras de la UARIV, el número de víctimas de homicidio registradas en el sistema por conflicto armado fueron 11.715 en 2010, 11.738 en 2011, 11.091 en 2012, 5.568 en 2013, 2.148 en 2014 y 668 en 2015, (a pesar de que el registro de víctimas fue cerrado en abril de 2014).

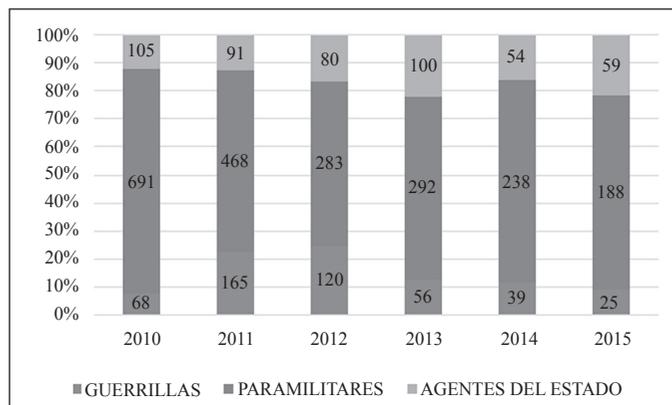
¹⁸⁸ Corresponde a las ejecuciones extrajudiciales, homicidio por medio y métodos ilícitos, homicidio intencional en persona protegida, civil muerto en acciones bélicas. Cifras del Banco de Datos del CINEP, Revista *Noche y Niebla*, Nos. 42, 44, 46, 48, 50 y 52.

¹⁸⁹ Cifras del Banco de Datos del CINEP, Revista *Noche y Niebla*, Nos. 42, 44, 46, 48, 50 y 52.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

Ilustración 3.

Participación por presuntos autores de homicidios por violencia sociopolítica 2010-2015.



Fuente: CINEP, Revista *Noche y Niebla*.

Lo anterior indica que los grupos paramilitares son los responsables de la gran mayoría de los homicidios en todos los años. Así mismo, que se mantiene el porcentaje de autoría del Estado en los homicidios e incluso aumentó durante el año 2013 y 2015. También se observa una reducción en los últimos tres años de la autoría de los grupos guerrilleros en su participación dentro de los homicidios¹⁹¹.

Por otra parte, se aprecia que existe una continuidad en las violaciones al derecho a la vida de sectores vulnerables e históricamente discriminados. Persiste un alto número de homicidios contra niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, habitantes de calle y consumidores de psicoactivos, entre otros, lo cual evidencia que las causas y móviles de la violencia social permanecen.

La situación de homicidio para los niños, niñas y adolescentes sigue siendo alarmante. Entre 2010 y 2015 se registraron un total de 423 homicidios contra esta población en el marco del conflicto armado¹⁹². Si bien se aprecia una tendencia a la baja, ya que en 2013 se registraron 116 homicidios, en 2014 se registraron 39, y en 2015 se documentan 28 homicidios, se observa que el homicidio viene acompañado de otros agravantes que muchas veces son invisibilizados, como los desmembramientos¹⁹³.

Preocupa que las cifras de homicidios de mujeres son muy altas. Según la Procuraduría General de la Nación, en Colombia cada tres días se presenta un caso de feminicidio¹⁹⁴. Según el Instituto de Medicina Legal, se registran entre 2010 y 2015 un total de 2.250 homicidios de mujeres, de los cuales, en los casos en que se conoce el autor, 192 fueron cometidos por miembros de las fuerza pública, de policía judicial y servicios de inteligencia, y 45 homicidios fueron cometidos por miembros de grupos al margen de la ley¹⁹⁵.

¹⁹¹ Esto en parte gracias a las medidas de desescalamiento del conflicto armado adoptadas por parte de las FARC, en el marco de las conversaciones de paz que adelanta con el gobierno nacional desde 2012.

¹⁹² Cifras del observatorio de niñez y conflicto de la Coalición Colombiana contra la vinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado (COALICO).

¹⁹³ Boletín No. 15. Observatorio de niñez y conflicto de la Coalición Colombiana contra la vinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado (COALICO).

¹⁹⁴ Procuraduría revela que Colombia es uno de los países con más casos de violencia contra la mujer, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-revela-colombia-uno-de-los-paises-mas-caso-articulo-638144>

¹⁹⁵ Observatorio de Asuntos de Género. Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Homicidio mujeres por presunto agresor*. disponible en <http://obs.equidadmujer.gov.co/Observatorio/Observatorio>. Consultado 22/07/2016

La mal llamada “limpieza social”¹⁹⁶ continuó cobrando víctimas entre las personas socialmente discriminadas, presuntos transgresores, consumidores de drogas y habitantes de calle. Según Medicina Legal, entre 2012 y 2014 se registraron un total de 1.258 homicidios contra consumidores de drogas y 577 homicidios de habitantes de calle¹⁹⁷. Esto sucede en medio del silencio estatal y de su inhibición para adoptar una política pública que detenga esta modalidad de violaciones. En varias regiones del país se registra la distribución de panfletos amenazantes contra personas socialmente discriminadas, así como posteriores homicidios que están vinculados a estas amenazas.

*En marzo de 2016, en el departamento del Putumayo, asesinaron a ocho personas que se encontraban dentro de panfletos amenazantes. Según las autoridades, varias de las víctimas registran antecedentes judiciales por delitos menores*¹⁹⁸.

Por su parte, entre 2010 y 2015 fueron asesinadas 714 personas LGBT en 29 departamentos del país. La mayoría de las víctimas de homicidio suelen ser hombres gay y mujeres trans, mientras que el número de homicidios de mujeres lesbianas, personas bisexuales y hombres trans suele ser menor. Como se analiza en el apartado sobre la situación de la población LGBT, y aunque la información sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de estos hechos es muchas veces insuficiente, buena parte de estos crímenes están motivados por el prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género o expresión de género de las víctimas¹⁹⁹.

2. Ejecuciones Extrajudiciales cometidas por agentes del Estado [LOI, pregunta 12]

En cada uno de los informes anuales al Consejo de Derechos Humanos del Alto Comisionado de los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia se han presentado casos de privaciones arbitrarias de la vida de colombianos a manos de la Fuerza Pública.

Así, en 2012, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informó que “continuó recibiendo denuncias de violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal relacionadas con el uso excesivo o indebido de la fuerza por los militares”²⁰⁰. Relaciona varias modalidades de estas denuncias, y entre ellas menciona que “En otros casos, con el fin de encubrir la ejecución, los militares involucrados afirmaron que los guerrilleros habían abierto el fuego, lo que constituyó un menoscabo de la verdad, la rendición de cuentas y la prevención. Tal fue el caso en Tambo, Cauca, el 5 de abril, cuando un miembro del ejército abrió fuego contra un autobús, causando la muerte a 2 civiles e hiriendo a 8 personas”²⁰¹.

En 2014 el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que su oficina “documentó violaciones al derecho a la vida que el Ejército continúa calificando como ‘errores militares’”²⁰². Después de referir una serie de víctimas de esta modalidad de ejecuciones, el Alto Comisionado le “recuerda al Estado que, cuando un civil muere durante operaciones militares, la

¹⁹⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica, Universidad Nacional de Colombia. *Limpieza social Una violencia mal nombrada*. CNMH. Bogotá. 2015.

¹⁹⁷ FORENSIS 2014. “Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia”, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Grupo centro de referencia nacional sobre violencia.

¹⁹⁸ Terror por ‘limpieza social’ que ha dejado 8 muertos en Putumayo. Disponible en: <http://hsbnoticias.com/noticias/local/terror-por-limpieza-social-que-ha-dejado-8-muertos-en-putuma-192251>

¹⁹⁹ De los 110 homicidios registrados en 2015, por lo menos 41 habrían sido crímenes por prejuicio hacia la orientación sexual.

²⁰⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2012*. 7 de Enero de 2013. Documento A/HRC/22/17/Add.3. Párrafo 47.

²⁰¹ *Ibíd.*

²⁰² ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia en 2014*. Documento A/HCR/28/3/Add.3. 23 de Enero de 2015. Página 11. Párrafo 42.

*calificación de los hechos como un error militar ineludible es una decisión judicial que debe estar basada en investigaciones imparciales y objetivas*²⁰³.

En su último informe sobre la situación de 2015, *“la Oficina documentó diez casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida a manos de efectivos militares en Antioquia, Cauca, Tolima, Arauca, Meta, Norte de Santander y Caquetá. El Ejército calificó cinco de ellos como “errores militares”, sin esclarecer las causas operacionales, de mando y control, de indisciplina táctica y/o de inobservancia de procedimientos. El Estado incumple sus obligaciones internacionales cuando no actúa en materia penal, disciplinaria, operacional o de mando y control para asegurar la no repetición*²⁰⁴.

A pesar de estas constataciones, tanto el Presidente Juan Manuel Santos como las autoridades del Ministerio de Defensa han venido insistiendo en que las ejecuciones extrajudiciales son asunto del pasado. Desde diciembre del año 2012, el Presidente Santos insistió en que *“por fortuna hoy, 2012, podemos decir no hay una sola acusación de falsos positivos en este año. Ni una sola*²⁰⁵, y otras autoridades del Ministerio de Defensa han venido repitiendo el mismo balance.

Resulta comprensible entonces, que luego de enumerar año tras año variados casos de homicidios ilegales de civiles perpetrados por miembros de la Fuerzas Militares de Colombia, el informe de 2012 señale que *“Preocupa a la Alta Comisionada que, en algunos casos, aunque haya evidencias de que se ha cometido una violación de los derechos humanos, los altos funcionarios estén a menudo demasiado dispuestos a aceptar una versión diferente de los hechos, que menoscaba las investigaciones internas y penales”*.

Dentro de los casos de ejecuciones extrajudiciales, al Gobierno parece preocuparle más que se presenten denuncias por casos de la modalidad conocida como *“falsos positivos”*, es decir muertes de personas para reportar éxitos operacionales ficticios²⁰⁶. Este tipo de ejecuciones ocurrió de forma masiva entre los años 2002 y 2010, cuando se presentaron de manera sistemática cerca de cinco mil víctimas de este crimen. Sin embargo, a comienzos del 2015, la Fiscalía General de la Nación informó públicamente que *“investiga un total de 56 presuntos casos de los denominados ‘falsos positivos’ que, de acuerdo con los registros judiciales, se habrían presentado entre el periodo de 2010 a 2014”*²⁰⁷.

Para el año 2015 la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos pudo documentar 65 casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales, de las cuales 16 fueron bajo modalidad de *“falsos positivos”*. El 66% de estas muertes fueron perpetradas por la Policía y el 33% por miembros del Ejército. De las víctimas, 58 eran hombres y siete mujeres, dos se reconocían parte de la comunidad LGBT. La gran mayoría de estas muertes se presentaron por uso excesivo o indebido de la fuerza, intolerancia social contra sectores marginados o presuntos transgresores de la ley y casos de persecución política.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2015*. 15 de marzo de 2016. Documento A/HRC/31/3/Add.2. Párrafo 60.

²⁰⁵ *“En 2012 podemos decir que no se ha recibido una acusación por falsos positivos”: Santos*. En: RCN La Radio. 13 de Diciembre de 2012. <http://m.rcnradio.com/noticias/en-2012-podemos-decir-que-no-se-ha-recibido-una-acusacion-por-falsos-positivos-santos-38605>

²⁰⁶ En noviembre de 2005 el Ministerio de Defensa expidió la Directiva Ministerial 029 (reservada) que establecía recompensas por bajas de cabecillas de las organizaciones al margen de la ley, las cuales han sido señaladas como una de las principales causas que desataron la práctica sistemática de presentar a civiles muertos en operaciones militares fraudulentas como si hubieran sido muertos en combate (falsos positivos). Al cuestionar su falta de supervisión y transparencia, el Relator de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Philip Alston, expresó en el informe de su visita a Colombia que, frente al papel de las recompensas en esta práctica criminal, *“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”*”, en: ONU. *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston*. Adición. Misión a Colombia. 31 de Marzo de 2010. Doc. A/HRC/14/24/Add.2. Párrafo 24.

²⁰⁷ *Fiscalía investiga 56 supuestos casos de falsos positivos desde 2010 hasta 2014*. El Colombiano. 27 de abril de 2015. <http://www.elcolombiano.com/fiscalia-investiga-56-supuestos-casos-de-falsos-positivos-desde-2010-hasta-2014-AL1805424>

A diferencia de las ejecuciones extrajudiciales de la época de la Seguridad Democrática (2002-2010), el Ejército ya no es la entidad responsable de la mayoría de los casos, con 23 víctimas registradas, de las cuales trece corresponden a la modalidad de falsos positivos. Ahora es la Policía Nacional quien lidera la comisión de ejecuciones extrajudiciales con 43 víctimas, de las cuales cinco corresponden a la modalidad de falsos positivos. La mayor parte de estos casos se presentaron por fuera de la situación de conflicto armado, un 69,3%, frente a un 30,7% que aparecen relacionados con el contexto de conflicto armado.

De los casos cometidos por la Policía, es preocupante que casi la cuarta parte de estas muertes se hayan dado mientras las víctimas estaban bajo su custodia en estaciones de Policía (diez casos), como consecuencia de golpizas y pretextando supuestos suicidios de las víctimas. Cinco víctimas fueron muertas de manera violenta por las fuerzas de seguridad en el contexto de protestas ciudadanas, y otros cuatro por disparos contra ciudadanos que se oponían a la arbitrariedad de actuaciones de policiales. En los casos de diez personas se justificó su muerte mediante un presunto “error militar” y en otros seis casos las víctimas fueron ejecutadas cuando pasaban por retenes o puestos de control militar o policial.

En febrero del 2013, el Representante en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó como uno de los motivos de gran preocupación “*La respuesta inadecuada al tema de los falsos positivos*”. “*La Fiscalía tiene casi 5 mil casos de víctimas de falsos positivos, aunque algunas ONG hablan de más de 6 mil*”, dijo, a pesar de lo cual, “*Todavía el número de sentencias es muy poco, en relación con la dimensión al problema que existe*”²⁰⁸.

Datos recientes suministrados por la Fiscalía General de la Nación mencionan que esta entidad tiene 2.476 casos asignados y 2.308 casos activos que están en distintas etapas de investigación²⁰⁹. Estos casos involucran a 4.475 víctimas, y por ellos han sido condenados 923 personas, de los cuales 862 son miembros del Ejército Nacional²¹⁰. Las condenas existentes evidencian que, efectivamente, por práctica masiva y sistemática entre los años 2002 y 2010 no existen condenas a los más altos niveles de la estructura de mando en las entidades estatales. Los datos suministrados por la Fiscalía evidencian que las condenas han sido proferidas contra 787 integrantes de las Fuerzas Militares: 606 involucran a soldados, cabos y dragoneantes, 59 a sargentos, 34 subtenientes, 51 tenientes, dieciséis capitanes, diez mayores y once coroneles²¹¹. No hay condenas ni investigaciones avanzadas contra generales, comandantes de brigadas, divisiones o comandantes conjuntos ni contra integrantes de la cúpula de las instituciones de seguridad que operaron en el periodo mencionado.

En esa medida es importante anotar que si, en el marco de la justicia transicional acordada en el proceso de paz, la rendición de cuentas se limitara a las investigaciones que la Fiscalía adelanta contra altos mandos por casos de falsos positivos, se llegaría a una situación de total ausencia de máximos responsables individualizados por esta práctica sistemática de criminalidad estatal. Esto demuestra inexistente voluntad de la Fiscalía para adelantar estas investigaciones.

²⁰⁸ Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia. Presentación con Sociedad Civil (22 de febrero de 2013)*. Video. En: http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=2354:informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-colombia&catid=127:2013&Itemid=83

²⁰⁹ “*Más de 5.000 agentes del Estado son investigados por ‘falsos positivos’*”. El Espectador. 25 de Junio de 2015. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/mas-de-5000-agentes-del-estado-son-investigados-falsos-articulo-568401>

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Fiscalía adelanta más de 15.000 procesos por falsos positivos. Las investigaciones tienen a 10.853 personas vinculadas, 833 ya condenadas*. Caracol Radio. 30 Septiembre 2015. En: http://caracol.com.co/radio/2015/09/30/judicial/1443584158_548905.html

Por otra parte es preocupante que, además de la reformas que han buscado ampliar el ámbito de competencia de la justicia penal militar o las que cuestionado la aplicación del DIDH a la investigación de los crímenes cometidos por militares, restringiéndola solo a una perversa interpretación del DIH, se esté impulsando normas que permitan que las muertes de civiles sean consideradas como muertes legítimas en el marco de la aplicación del DIH²¹². Estas propuestas medidas desconocen el principio de distinción entre civiles y combatientes propio del DIH y favorece la perpetración de ejecuciones extrajudiciales en desarrollo de operaciones militares o policiales, al considerarlas ajustadas a su interpretación del DIH.

Finalmente, aunque desde el año 2010 el Gobierno Nacional ha venido sosteniendo que las Directivas o normas sobre el pago de recompensas por muertes de combatientes han sido derogadas, se ha podido documentar que esta práctica se mantiene. En el caso reciente de las muertes fuera de combate de dos guerrilleros de las FARC (Rafael Torres Morales y alias Esneider) en Baraya (Huila) el 5 de marzo de 2015, se denunció que en estas ejecuciones había participado un particular desmovilizado de una organización ilegal, a quien se le otorgó una recompensa de 120 millones de pesos. De esos, 30 millones debieron ser luego devueltos a los comandantes de la unidad militar comprometida. Al mismo tiempo, al mayor Oscar España, Jefe Militar del Guala, y al soldado que dice haber dado muerte a los subversivos, les concedieron beneficios consistentes en viajes a Santa Marta y San Andrés, días de permisos y condecoraciones, lo que desmiente que la entrega de recompensas por bajas haya sido abolida²¹³.

3. Desaparición forzada [LOI, pregunta 13]

En noviembre del 2014, en su informe de Seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el Informe *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“advirtió con preocupación que la desaparición forzada de personas continúa siendo un fenómeno extendido en Colombia, y que pese a los esfuerzos desplegados por el Estado, los avances registrados todavía serían incipientes en comparación con el número de personas desaparecidas, por lo que continuaba pendiente la implementación de planes o políticas eficaces para dar un tratamiento adecuado a esta situación”²¹⁴.

Desde entonces, los casos de desapariciones forzadas no han dejado de suceder con preocupante frecuencia en diversas regiones y ciudades del territorio nacional.

A pesar de que el delito de la desaparición forzada ha causado un número de víctimas en Colombia más alto que los presentados en las dictaduras del Cono Sur, la impunidad es casi total para la abrumadora mayoría de los casos. Un informe reciente de la página oficial del Comité Internacional de la Cruz Roja en Colombia califica la situación de la desaparición forzada en Colombia como un *“drama humanitario [que] es latente y grave”*, puesto que *“En Colombia hay casi 80.000 personas reportadas como desaparecidas, según los registros oficiales del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC)”* en tanto que *“en el Registro Único de Víctimas hay*

²¹² En este propósito coinciden el Proyecto de Ley 175 de 2015 Cámara sobre el combate a los grupos paramilitares con instrumentos del DIH, la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa sobre “aplicación del uso de fuerza letal en el marco del DIH” a los mismos grupos, ahora denominados como Grupos Armados Organizados (GAO), y la Directiva 03 de 2015 de la Fiscalía que “establece pautas para la persecución penal de crímenes de guerra en el territorio nacional”.

²¹³ “El revelador caso de ‘Cacerolo’”, Revista Semana. 1 de Agosto de 2015.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-caso-cacerolo-la-corrupcion-en-el-ejercito/436985-3>

²¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual 2014*. Capítulo 5. Página 575, Párrafo 25. En: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/Anual2014-cap5-Colombia.pdf>

*aproximadamente 160.000 víctimas de desaparición forzada (de las cuales, casi 46.000 son personas desaparecidas y el número restante, sus familiares)*²¹⁵.

La práctica de las desapariciones forzadas ocurre con mayor frecuencia en el departamento de Antioquia. Según datos de la Personería de Medellín, de las 46.557 víctimas directas de desaparición forzada registradas en el país, cerca de un 60% de los casos se han presentado en el departamento de Antioquia. Esta entidad reportó que durante el año 2015 recibió denuncias de 505 personas desaparecidas, de las cuales 347 aparecieron vivas, 26 muertas y de 132 no se conoce su paradero²¹⁶. Sin embargo, otras regiones como los departamentos de Putumayo o Nariño están registrando nuevos casos, que se suman a las denuncias de desapariciones de personas de escasos recursos y habitantes de la calle en ciudades como Bogotá y Medellín.

Ante un fenómeno de tales dimensiones, es alarmante que existan múltiples fuentes de información sobre cifras, y que no haya sido posible unificarlas y establecer el universo de víctimas de desaparición forzada en el país. Esta es una de las tareas que la Comisión nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas no ha sabido cumplir. Esta instancia interinstitucional, creada por ley para coordinar y definir la política en materia de búsqueda de personas desaparecidas, no ha contado con la voluntad política ni los recursos suficientes para cumplir su mandato. La prueba más clara de ello son los pobres resultados del Mecanismo de Búsqueda Urgente de personas desaparecidas, que solo en contadas ocasiones ha permitido dar con el paradero de las personas desaparecidas, o el hecho de que más de diez años después de su creación esta entidad se niegue a rendir públicamente cuentas de su accionar.

La implementación de la Ley 975 de 2005 permitió un auge de las exhumaciones en muchas regiones de Colombia durante el período comprendido entre los años 2009 y 2011. No obstante, de ahí en adelante ha habido un descenso en la dinámica de la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada. La Fiscalía no tiene una estrategia clara para buscar a los desaparecidos y su trabajo se limita a esperar a que los victimarios entreguen la ubicación de las fosas. Esta institución no tiene disposición para implementar el *Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, los fiscales desconocen su existencia y, en el mejor de los casos, lo ven como una herramienta teórica sin ningún efecto práctico.

El 9 de enero de 2014 fue expedido por parte del Fiscal General de la Nación el Decreto 016, por el cual se modificó y definió la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación. En ese contexto fue creado el denominado “*Eje Temático Contra la Desaparición y el Desplazamiento Forzado*”. Esta estructura reemplazó a la Unidad Nacional contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados, que había sido creada recientemente. Los resultados de la nueva estructura han sido insuficientes toda vez que algunos de los fiscales iniciaron su trabajo con dos mil casos y, en muchos de ellos, ni siquiera tenían un asistente. Se ha podido comprobar en el terreno que algunos de los Fiscales asignados a esta nueva dependencia no tenían conocimiento alguno acerca del delito de la desaparición forzada al momento de iniciar labores.

Por su parte, la Unidad de Derechos Humanos, ahora llamada “*Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*”, se ha visto debilitada por recortes presupuestales y constantes movimientos de los Fiscales Especializados que tenían años de experiencia en los casos más graves de

²¹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja. *Opinión: Colombia no podrá aprender de sus errores si se olvida de los desaparecidos*. 17 de junio de 2016. <https://www.icrc.org/es/document/colombia-no-podra-aprender-de-sus-errores-si-se-olvida-de-los-desaparecidos>

²¹⁶ “Personería reportó cifra de desaparecidos en Medellín”. *El Colombiano*. 23 de Febrero de 2016. En: <http://m.elcolombiano.com/personeria-repor-to-cifra-de-desaparecidos-en-medellin-NE3644719>

violaciones de derechos humanos que se cometen en Colombia y, en particular, en los de desapariciones forzadas.

En la práctica, la Fiscalía ha decidido que el trabajo de búsqueda de los desaparecidos corresponde a la Sub Unidad de Exhumaciones de la ahora llamada “*Dirección de Justicia Transicional*”, antes *Unidad Nacional de Fiscalías de Justicia y Paz*. Este hecho ha traído como consecuencia enormes dificultades para las organizaciones de víctimas y sus representantes, pues se ha dificultado la interlocución.

La congestión de trabajo de la Sub Unidad de Exhumaciones también se debe a que ahora debe atender los casos de la justicia ordinaria, de la transicional, de la penal militar y de todo el que la solicite. Esto lo debe hacer con un equipo de tan sólo con 22 Fiscales y trece equipos de criminalística, una capacidad logística a todas luces insuficiente frente a la dimensión del fenómeno que enfrenta. A pesar de que por mandato legal todos los fiscales que conozcan los casos son competentes para buscar a los desaparecidos, esta nueva “*división del trabajo*” está siendo usada como excusa para no cumplir con sus obligaciones, remitiendo a las víctimas siempre a la Sub Unidad.

Como resultado de las negociaciones de paz en La Habana, las partes expidieron el Comunicado conjunto # 62 sobre *Personas Dadas por Desaparecidas*, donde se plantean dos tipos de acciones concretas: poner en marcha unas primeras medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado interno, y por otra parte, la creación de una Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por Desaparecidas.

Con la expedición de este Comunicado conjunto y sus medidas inmediatas, la Sub Unidad decidió dedicar algunos, de los ya pocos Fiscales, exclusivamente a la exhumación de restos de personas conocidas como “*No identificados*”, depositados en cementerios de diferentes municipios del país²¹⁷. Esto, por una parte, hace más difícil aún el buen funcionamiento de la Sub Unidad y, por otra, tampoco permite mostrar resultados suficientemente contundentes del trabajo en cementerios. Lo anterior permite anticipar desde ahora las dificultades que la implementación del Acuerdo de paz en materia de búsqueda de personas desaparecidas puede traer.

La Dirección Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía reporta un total de 12.056 procesos por el delito de desaparición forzada iniciados entre 2012 y el 30 de abril de 2016²¹⁸. De estos procesos se registran 3.402 en el año 2012, 3.327 en el año 2013, 2.765 en el año 2014, 2.080 en el año 2015 y 482 en el año 2016. Los departamentos donde se adelantan la mayor parte de estos procesos son: Antioquia, que representa el 25.46% con 3.070 procesos; Meta, el 8.01% con 966 procesos; Santander, el 5.83% con 704 procesos; y Valle del Cauca, 5.78% con 698 procesos.

La gran mayoría de estos se encuentran en etapa de indagación, 11.805 procesos, lo que equivale al 97.91% del total. 64 procesos, el 0.53%, se encuentran en etapa de investigación; 40 procesos, el 0.33%, se encuentran en etapa de juicio, 108 procesos, el 0.89%, están en etapa querellable, y tan solo 39 procesos, el 0.32% del total, se encuentran en ejecución de penas. Esto evidencia el lento avance de la justicia y el alto grado de impunidad que existe frente al delito de desaparición forzada.

²¹⁷ Como resultado del censo nacional se tiene que el número de cadáveres no identificados en cementerios del país asciende a los 20.453. Tomado de: Revista Semana. <http://www.semana.com/nacion/articulo/en-colombia-hay-20453-nn-en-cementerios-municipales/434066-3>

²¹⁸ Respuesta derecho de petición Comisión Colombiana de Juristas con No. de radicado 20155300038843, Dirección de Políticas Públicas, Fiscalía General de la Nación. 11/05/2016.

Los 12.056 procesos involucran a 11.825 víctimas. 6.951 de ellas son hombres, 3.117 son mujeres y sobre 1.587 víctimas no se tiene información. Así mismo, 4.097 personas son mayores de 18 años, 1.325 son menores de edad y para 6.403 no tienen datos.

Llama la atención que de las 1.196 personas indiciadas como perpetradoras, 232 corresponden a las FARC, 17 a los grupos denominados “BACRIM”, cero a las fuerzas militares, y sobre 925 no hay datos, sobre todo porque la desaparición forzada es un crimen concebido históricamente y conceptualmente como un crimen de Estado.

Lo anterior puede ser reflejo de fallas en el sistema de información de la Fiscalía, o puede también ser la evidencia de la ausencia de voluntad por parte de esta institución para investigar la desaparición forzada cuando es perpetrada por agentes estatales o sus aliados paramilitares. Estas cifras se contradicen con los diagnósticos realizados, incluso por otras entidades estatales, que ubican la mayor responsabilidad por la perpetración de estos crímenes sobre agentes estatales y sus grupos paramilitares. En el informe *Basta Ya* del Centro Nacional de Memoria Histórica se referencia a que la responsabilidad conjunta de paramilitares y Fuerza pública se adjudica notoriamente en un 83,9% de los casos en los casos de desaparición forzada, en tanto que en un 2,3% de los casos se señala a las guerrillas como responsables²¹⁹.

En el mismo sentido, la aplicación del procedimiento de justicia y paz contra integrantes de los grupos paramilitares arrojó como resultado la compulsión de copias contra más de 13.000 funcionarios de gobierno, actores económicos, políticos y militares relacionados con la promoción, la organización, entrenamiento o financiación de grupos paramilitares. Sin embargo, hasta la fecha estas investigaciones no han avanzado ni producido resultados, por lo que los casos de desaparición forzada que guardan relación con las acciones de estos terceros corren el riesgo de quedar impunes.

En materia de desaparición forzada, la Fiscalía General de la Nación tiene una enorme deuda con la sociedad colombiana y de su acción dependerá que haya garantías para la no repetición de este tipo de delitos.

4. Derecho de las mujeres a acceder al aborto en condiciones dignas (arts. 2, 3, 6, 7 y 9) [LOI, pregunta 9]

A diez años de la emisión de la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres²²⁰ ha asesorado a casi 1.000 mujeres en la solicitud de Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante IVE), bajo las causales despenalizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-355 de 2006²²¹. A partir de este acompañamiento se ha podido evidenciar que existen múltiples barreras²²² para que las mujeres en Colombia vean este derecho garantizado.

Aún persiste un gran *desconocimiento* por parte de instituciones, profesionales de la salud y sociedad en general de que hace diez (10) años el aborto es un derecho de las mujeres en Colombia. Pese al avance en la capacitación y formación, se debe reconocer que ha sido la sociedad civil, y en particular las organizaciones de mujeres, las que han difundido las obligaciones y requisitos para garantizar el derecho.

²¹⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica. *Basta Ya. Memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá. Julio de 2013. Páginas 33 y 37.

²²⁰ La Mesa es un colectivo de personas y organizaciones que trabajan por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en particular la despenalización del aborto y la implementación de la IVE.

²²¹ Riesgo para la vida o la salud de la mujer, malformación que haga inviable la vida, violencia sexual.

²²² Expuestas en La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. *Las causales de la Ley y la causa de las mujeres*. La implementación del aborto legal en Colombia: 10 años profundizando la democracia. 2016. Bogotá.

Existen obstáculos relacionados con la *interpretación* del marco legal, ya sea por falta de apropiación de las normas o por interpretación restrictiva y sesgada. Con frecuencia se encuentran casos en los cuales se interpretan elementos de este derecho en perjuicio de las mujeres: requisitos adicionales para acceder a la IVE, límites arbitrarios en la edad gestacional, interpretación de lo que significa cada causal, objeción de conciencia invocada de manera incorrecta.

De otro lado, concurre el obstáculo relacionado con las *fallas en la prestación de los servicios*, que genera en muchas ocasiones la negación del derecho a las mujeres. Se han identificados situaciones en las que las mujeres no encuentran disponibilidad de los servicios porque, los profesionales de salud no cuentan con los conocimientos técnicos para practicar procedimientos en casos de edad gestacional avanzada o la entidad no cuenta con las herramientas para garantizar el derecho. Igualmente muchas mujeres que acceden a la IVE son sometidas a malos tratos, juzgamientos, remisiones innecesarias, y diversas acciones que generan dilaciones administrativas injustificadas.

Muchos de los obstáculos y barreras anteriormente referenciados están atribuidos a estereotipos y falta de aceptación personal de la legalidad de la IVE, por parte de los profesionales que atienden los casos y las solicitudes, lo cual conlleva acusaciones y ofensas a las mujeres, dilaciones injustificadas en la prestación del servicio y, en los casos más graves, negación del servicio solicitado en la red de salud pública.

Existen barreras también por parte de las instituciones y no solo de los profesionales. Múltiples instituciones, contrario al marco legal, alegan objeción de conciencia institucional o niegan el acceso al derecho argumentando posiciones institucionales. El derecho a la objeción de conciencia es un derecho personal que pueden invocar quienes realizan el procedimiento. Sin embargo, existen múltiples instituciones que solicitan esta figura de manera directa, o que niegan el acceso a los procedimientos manifestando que la institución no está de acuerdo con ellos, o que solo lo realizan para ciertas causales²²³. A diferencia del uso de la objeción de conciencia en deberes como la prestación del servicio militar, en el caso de la IVE, los médicos que las objetan no encuentran tanta rigurosidad para poder invocarlas, como son la exigencia de pruebas o validaciones por terceros²²⁴.

Otras de las grandes barreras en la aplicación de la sentencia, es que no existen cifras oficiales en materia de IVE, que permitan hacer un seguimiento real de la garantía del derecho. El Estado no reporta ninguna cifra de manera unificada, actualizada y contrastada con otras cifras. Aquellas reportadas cambian considerablemente según la entidad que las provea. Tampoco existen cifras oficiales de abortos clandestinos o inseguros:

1. Se reportan cifras del Gobiernos de aproximadamente 27.000 abortos legales en Colombia, entre 2006 y 2015²²⁵. Pero, según las cifras de Profamilia y Oriéntame, desde la despenalización del aborto en Colombia se han realizado 55.000 mil abortos legales.

²²³ En Bogotá la Secretaría de Salud sancionó al Hospital San Ignacio institución privada de origen católico, que invocó objeción de conciencia institucional en casos de aborto, por lo que no recibió ni tramitó estas solicitudes de mujeres, se sancionó con aproximadamente 5.000 dólares mediante Resolución N° 1254, de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud de Bogotá D.C., 16 de noviembre 2008; sanción confirmada aunque el monto disminuido a 3.500 dólares aproximadamente, por Resolución N° 1277 del 30 de noviembre de 2009 de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C. Sin embargo, de la atención de casos se conocen múltiples ejemplos de irregularidades de las instituciones. Las Clínicas y Hospitales invocan objeción de conciencia institucional de manera directa o niegan el servicio con base en posiciones institucionales. En ciudades como Armenia, Pasto, Amazonas, entre otras es común que no exista disponibilidad, en Bogotá entidades como Hospital San José Infantil, Hospital San José Centro, Clínica de Occidente, entre muchas otras informan a las mujeres de manera verbal que “allí no se realizan este tipo de procedimientos porque no están de acuerdo con el aborto”.

²²⁴ Directrices internas Ejército Nacional de Colombia.

²²⁵ Información reportada por Ministerio de Salud, en el marco de los 10 años de la sentencia.

2. Solo en 2015, cuando la Fundación Oriéntame reportó 9.871 IVE legales en el país, el Ministerio registró 4.638 y por su lado, la Secretaría de Salud de Bogotá, en el mismo periodo, contabilizó oficialmente 13.790 casos.
3. De otro lado, estudios particulares muestran que en Colombia se realizaron 400.412 abortos inducidos en el año 2008²²⁶. De otro lado, se afirma que al menos 380.000 abortos suceden clandestinamente cada año²²⁷.
4. Los Centros de Servicios Amigables en Salud Sexual y Reproductiva en Bogotá realizaron entre 2013 a 2015, 989 procedimientos de IVE y 1512 asesorías en IVE.

El bajo nivel de investigaciones y sanciones a profesionales de la salud, EPS e IPS, por fallas y negación en la práctica de IVE, da cuenta de una deficiencia en la labor de inspección, vigilancia y control en la garantía de la salud sexual, la salud reproductiva y en particular del derecho al aborto.

Las autoridades aún no consideran el tema como un asunto de salud pública y de equidad. La garantía de aborto legal y seguro lograría disminuir los índices de mortalidad materna causados por abortos inseguros: de 780 muertes maternas en el 2008, aproximadamente 70 se debieron a abortos inseguros²²⁸. Igualmente es un asunto de equidad, ya que las mujeres que no cuentan con medios económicos para acceder al IVE en instituciones privadas son las que se deben enfrentarse a las limitaciones y maltratos que el sistema de salud pública impone.

²²⁶ Guttmacher Institute. *Embarazo no deseado aborto inducido en Colombia: causas y consecuencias*. 2011. Nueva York, El estudio incluye metodologías que combina datos de abortos legales y seguros y los clandestinos.

²²⁷ Información reportada por Profamilia en el marco de los 10 años de la sentencia.

²²⁸ Ministerio de Salud. *Protocolo de Prevención del Aborto inseguro en Colombia*. Protocolo para el Sector Salud. 2014. Bogotá D.C.

CAPÍTULO IV

Panorama de violación al derecho a la integridad personal (arts. 7 y 10)

1. Situación general de la tortura en Colombia [LOI, preguntas 14 y 17]

La tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante TPCID o “malos tratos”) son una práctica sistemática y generalizada en Colombia, que ocurre en diferentes escenarios y afecta a ciertos sectores vulnerables de la sociedad. Así mismo, constituyen una estrategia del Estado y de actores armados para controlar y constreñir el ejercicio de diferentes derechos.

Teniendo en cuenta los contextos de ocurrencia de la tortura y los grupos sociales a los que usualmente se dirige, se ha identificado que la TPCID se presenta como forma de discriminación, persecución política, sometimiento de la población carcelaria, represión de la protesta social y mecanismo de control social. Lo anterior en la medida en que estos actos victimizantes se dirigen especialmente contra mujeres, niños, niñas, adolescentes, población LGBT, grupos étnicos, personas con discapacidad, defensores y defensoras de derechos humanos y población reclusa, además de darse en contextos de protesta y en zonas militarizadas por el Estado dentro de las que se ejerce diferentes tipos de control social²²⁹.

Lamentablemente no hay datos oficiales ni un registro sistemático de casos de tortura y malos tratos, lo que fue uno de los motivos de preocupación del Comité contra la Tortura en el último examen periódico de Colombia²³⁰. En el mismo sentido, el Comité hizo hincapié en las informaciones según las cuales las denuncias de tortura y malos tratos rara vez son objeto de una investigación²³¹.

El Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz han registrado durante el lapso mencionado casos de tortura física correspondientes a 349 víctimas, las cuales alcanzaron su mayor punto en el 2013 con 96 víctimas. Por su parte, personas de diferente sexo, edad y sector social han sido registradas como víctimas de este tipo de actos. Los hombres jóvenes (de 18 a 25 años) han sido los principales afectados por esta forma de tortura (83%). Así mismo, los sectores sociales más afectados en estos hechos fueron las poblaciones étnicas, que registran 38 víctimas; los campesinos, con 45 y las personas socialmente marginadas, con 19.

Uno de los elementos constitutivos de las prácticas de tortura está relacionado con móviles de discriminación. Diferentes grupos históricamente discriminados siguen siendo perseguidos, tor-

²²⁹ Para obtener información detallada de la tortura y los malos tratos sufridos en Colombia por parte de los grupos en situación de vulnerabilidad mencionados, recomendamos la lectura del Informe Alterno sobre Tortura. Colombia 2009-2014, de abril de 2015, disponible aquí: <http://goo.gl/sLrZVG>

²³⁰ Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, CAT/C/COL/CO/5 (2015), párr. 21.

²³¹ *Ibíd.*

turados y maltratados por su situación de vulnerabilidad. Este es el caso de la violencia ejercida contra las mujeres; las comunidades étnicas; los niños, niñas y adolescentes (NNA); la población conformada por personas con orientación sexual o identidad de género no normativas, que incluye a las lesbianas, gay, bisexuales, personas trans e intersex (LGBTI), y las personas con discapacidad, sobre todo las mujeres y niñas.

También la tortura y los malos tratos son usados como estrategia de persecución política y control social. Las labores de liderazgo comunitario y en especial, de defensa de los DDHH, siguen encasillándose en la categoría de enemigos internos²³² y, muchas veces, son percibidas como un obstáculo para los intereses políticos y económicos de diversos grupos. Por esta razón, la práctica de torturas y TPCID sigue siendo una manera de acallar a quienes ejercen estas tareas. Las torturas físicas, psicológicas, amenazas y la violencia sexual, entre otras, se erigen como patrones de conducta entre los victimarios como métodos para destruir las iniciativas sociales.

Así mismo en los últimos años, la acción del Estado en contra de la protesta social ha adquirido características de vulneración a los DDHH de manera contundente y se han evidenciado situaciones de tortura y de TPCID en los contextos de manifestación. Pese a la gravedad de las denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza, el Estado no ha desplegado una actividad investigativa contundente al respecto. Por el contrario, la tendencia del Gobierno ha sido criminalizar la protesta.

Uno de los fenómenos más preocupantes de tortura y tratos crueles e inhumanos en los últimos años son las denominadas “casas de pique”, en la ciudad de Buenaventura, Valle del Cauca. Además de actos de tortura física y mental, en estas casas se desmiembran los cuerpos de las víctimas. El número de víctimas es desconocido ya que muchos son casos de desapariciones forzadas, a menudo no reportadas, y es común que los cuerpos posteriormente terminen en el mar. En otras ocasiones las partes se esparcen por diferentes lugares de la ciudad, produciendo terror entre la comunidad. Estos hechos dejan un gran número de víctimas además de los familiares y seres queridos, pues los vecinos conocen los lugares donde se llevan a cabo y además pueden escuchar las torturas y los desmembramientos.

Las autoridades están al tanto de lo que está ocurriendo pero las medidas adoptadas no han sido adecuadas ni suficientes. Se han capturado a algunas personas responsables de este tipo de lugares²³³, pero los resultados son muy precarios, pues la gran mayoría de los hechos quedan por investigar y de autores por sancionar. Se siguen descubriendo nuevas “casas de pique” en Buenaventura²³⁴, y ahora también en otras ciudades como Medellín o en lugares como la Cárcel Modelo de Bogotá.

1.1. Reparación y atención psicosocial y en salud mental a las personas víctimas de tortura

En el país no existe un programa o legislación específica orientada a la rehabilitación y atención a víctimas de tortura; esto se debe a que la tortura se comprende generalmente como un elemento contenido en otros hechos victimizantes y por tanto no está siendo abordado de manera diferencial teniendo en cuenta sus efectos particulares sobre las víctimas. Lo anterior constituye una falencia de extrema gravedad en el panorama de la atención psicosocial y en salud mental a víctimas en Colombia.

²³² Se refiere a la doctrina política-militar en la cual los estados consideran que al interior de las sociedades que gobiernan existe una amenaza para su seguridad que debe ser combatida.

²³³ RCN Noticias. Capturan al presunto jefe de ‘casas de pique’ en Buenaventura. Julio de 2014. Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/capturan-al-presunto-jefe-casas-pique-buenaventura>

²³⁴ El Colombiano. Caso de tortura en Buenaventura prende alarmas por nuevas casas de pique. Enero de 2016. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/caso-de-tortura-en-buenaventura-prende-alarmas-por-nuevas-casas-de-pique-HD3498669>

A pesar de lo anterior, es importante reconocer que en los últimos cinco años el Estado colombiano ha avanzado en la legislación referente a la reglamentación del derecho a la atención psicosocial y en salud a víctimas de diversas violaciones a los DDHH, mediante la Ley 1639 de 2013, que dicta el fortalecimiento de las medidas de prevención, protección y atención integral a las víctimas de crímenes con ácido, álcalis o sustancias similares o corrosivas que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano. Ley 1719 de 2014 que decreta el acceso priorizado a atención en salud de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, así como la garantía de atención psicosocial a la víctima que así lo solicite. Por último, la Ley 1448 de 2011 donde se dispone la creación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, PAPSIVI, como parte de las medidas de rehabilitación²³⁵.

Algunas organizaciones no gubernamentales que hacen parte de la Mesa Psicosocial, han tenido una experiencia y trayectoria importante en el acompañamiento y atención psicosocial a víctimas de tortura. Es el caso del proyecto “Acompañamiento psicosocial y en Salud mental en proceso de rehabilitación a Víctimas de Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” implementado en el 2011 de manera conjunta por la corporación AVRE y la corporación Vínculos financiado por la Unión Europea. También, el Centro de Atención Psicosocial - CAPS, ha adelantado acciones de sensibilización y visibilización de la tortura física y psicológica en las cárceles donde la población es más vulnerable a la ocurrencia de este delito.

Un elemento preocupante en los centros penitenciarios respecto a la atención en salud mental a víctimas de tortura, es la falta de profesionales psicólogos y psiquiatras, pues, solo en 73 de 138 centros hay atención médica general. Lo cual deja sin atención a 1.968 hombres y 149 mujeres que, según datos del INPEC, padecen algún trastorno psicológico y están reclusos en las prisiones del país²³⁶.

En conclusión, es posible afirmar que ha habido un avance en materia de legislación e implementación de la atención a víctimas, sin embargo, el Estado aún está en deuda de cumplir con su obligación de garantizar los medios para una rehabilitación completa, prestar una atención psicosocial y en salud mental especializada, integral y al alcance de todas las víctimas de tortura sin discriminación alguna.

1.2. Panorama de impunidad del delito de tortura

La tortura y los malos tratos continúan siendo conductas que no son investigadas y sancionadas satisfactoriamente por la administración de justicia en Colombia. La impunidad sobre estos hechos es facilitada por elementos como la invisibilización o subsunción de estos en otros tipos penales más “graves”, la falta de investigación penal y la preferencia de la sanción disciplinaria, la falta de remisión oportuna de la víctima para valoración médico-legal agravada por la no aplicación de los protocolos de Estambul y Minnesota, la falta de medidas de protección oportunas y eficaces en los casos en que la víctima o los testigos permanecen bajo custodia del presunto victimario y la precariedad de la información sobre estas investigaciones.

En la mayor parte de investigaciones y procedimientos penales por casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, violación sexual y otros ataques contra la vida y la integridad personal, los operadores de justicia no proceden a la identificación ni tipificación penal autónoma del delito

²³⁵ Ver capítulo VI de atención Psicosocial.

²³⁶ El tiempo. (2016). El país tras las rejas. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/carceles-y-presos-de-colombia/14739475>

de tortura. Lo anterior impide tener cifras consolidadas de la cantidad de hechos de tortura que se registran en el país, dificultando su investigación y sanción, así como la reparación integral de las víctimas.

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación ha reportado a través de algunas de sus seccionales el avance en la investigación sobre delitos relacionados con la tortura. Así, la Dirección Nacional de Fiscalía Especializada contra el Terrorismo informó que para el período comprendido entre los años 2010-2014 se recibieron 28 denuncias por el delito de tortura. Por su parte, la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia registró, desde el 1 de enero de 2010 a noviembre de 2014, un total de cinco casos investigados. La Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana registró, en el período 2010-2014, un total de 115 casos para el mismo delito; para el caso de tortura contra persona protegida, dicha Dirección registró un total de diez casos no todos activos. Finalmente, la Dirección Nacional de Análisis y Contexto señaló que para el período en mención se ha priorizado un caso de tortura. Del mismo modo en una consulta posterior, la Dirección de políticas públicas registró un proceso en 2015 por tortura contra persona protegida (Art. 137 C.P). El cuál se encuentra en etapa de indagación, tiene cuatro víctimas y tres indiciados.

De los datos citados llama la atención la ausencia de un sistema unificado para el reporte de los mismos, que pueda dar cuenta de la situación general de las investigaciones. Por el contrario, lo que se obtuvo como respuesta de la Fiscalía fue un conjunto de reportes parciales, provenientes de cada una de las áreas misionales de la entidad, lo que aporta un panorama incompleto. Se destacan las bajas cifras de investigaciones que se reportan en el lapso estudiado en comparación con el número de denuncias y casos registrados para el período.

Persisten obstáculos en la implementación del Protocolo de Estambul, y en particular en las regiones, pues es aplicado casi exclusivamente en Bogotá. EN general, existen dificultades en los reconocimientos médico-legales y de inspección del cadáver a personas que han podido ser víctimas de tortura, pues solo describen lesiones personales notorias, y hay resistencia de los fiscales de remitir a las víctimas a nuevos reconocimientos bajo la aplicación del Protocolo.

Colombia no ha efectuado la declaración señalada por el artículo 22 de la misma para reconocer la competencia del CAT²³⁷ en el estudio de comunicaciones individuales, pues considera que cuenta con instrumentos nacionales e internacionales suficientes para investigar los actos de tortura y los malos tratos. Esta negativa es infundada, pues Colombia no cuenta con una tipificación penal completa de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, persiste el riesgo de que los malos tratos sean investigados por la justicia penal militar y por cortes parcializadas en los casos, y la tortura y los malos tratos no se encuentran incluidos en los temas priorizados para investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

2. Continuidad de la grave situación carcelaria en el país [LOI, pregunta 20]

En el 2013, el Estado colombiano reconoció la crisis humanitaria que atraviesan las personas privadas de la libertad y declaró la emergencia carcelaria. A pesar de lo anterior, la situación de los centros de reclusión no presenta avances significativos. El alto hacinamiento de las cárceles de Colombia, la falta de cobertura en salud y la deficiente infraestructura de los centros carcelarios impide que los reclusos puedan ejercer derechos básicos en condiciones dignas de permanencia en dichos establecimientos. Sumado a lo anterior, las agresiones físicas y psicológicas, a través de mecanismos

²³⁷ Comité Contra la Tortura.

como el aislamiento, por parte de los agentes de seguridad, sigue siendo una forma usual de constreñir a las y los reclusos, lo que los deja vulnerables a ser repetidamente objetos de tortura y TPCID.

Durante el último lustro las múltiples problemáticas que afectan a la población reclusa en Colombia se han agudizado de manera dramática, convirtiéndose las cárceles colombianas en el nicho perfecto para la existencia de unas condiciones contrarias a la dignidad humana o, como lo diría la Corte Constitucional²³⁸ en sus decisiones, en un Estado de cosas Inconstitucional²³⁹. Las siguientes situaciones configuran una evidente violación del artículo 10 del Pacto.

2.1. Hacinamiento en Centros Penitenciarios

El hacinamiento de la población reclusa en Colombia se ha incrementado de manera vertiginosa en los últimos cinco (5) años, teniendo en cuenta que para el año 2010 el índice de hacinamiento era de 35%, y para abril de 2016 se encuentra en 56,1%²⁴⁰. Lo anterior, a pesar de haberse implementado una política de aumento en los cupos carcelarios. Dicha política fracasó gracias a un abuso en la política criminal punitiva y de la detención preventiva, así como por un uso excesivo de las medidas de aseguramiento, convirtiendo la privación de la libertad en una constante y no en una excepción. Muestra de ello es que de los 122.016 personas privadas de la libertad 43.944 se encuentran en calidad de sindicados y 78.072 se encuentran condenados²⁴¹.

Actualmente las cárceles colombianas tienen la capacidad real de albergar a 78.481 internos, sin embargo encontramos que la población carcelaria para abril 30 de 2016 es de 122.016 reclusos²⁴². Así, el hacinamiento se convierte en la génesis de otras situaciones que hacen imposible la reclusión en condiciones de dignidad.

La sobrepoblación ha traído consigo problemas de habitabilidad, toda vez que las condiciones de infraestructura y sanidad son precarias. Es recurrente encontrar en las prisiones de Colombia que el suministro de agua se hace de manera irregular, trayendo consigo problemas sépticos, pues el aseo tanto del lugar de reclusión como de la persona misma se ve restringido, facilitando la aparición de enfermedades. A su vez, la realización de las necesidades fisiológicas de los internos sin el suministro de agua, hace que los olores y los insectos empeoren la atmosfera del lugar.

Muestra de ello es que desde el año 2000 hasta Mayo de 2016 en la Cárcel de Valledupar, el agua se suministra durante dos veces al día por tan sólo 30 minutos, siendo insuficiente para la población reclusa, generando además problemas de convivencia entre los presos por la recolección del agua²⁴³. Cabe anotar que el suministro del líquido vital no sólo es importante por condiciones sanitarias, sino para satisfacer la sed que pueden padecer muchos de los internos que se encuentran sometidos a altas temperaturas en este centro penitenciario que tiene un hacinamiento de 437.9%, o en la cárcel de Riohacha que tiene un índice de hacinamiento de 480%²⁴⁴.

²³⁸ Las sentencias T-388-13 y T-762-15 sostienen que en las cárceles existe una violación grave y sistemática de los derechos humanos, comportando así una grave crisis estructural, a la cual el Estado no ha podido dar solución a pesar de emprender algunas acciones tendientes a suplir tales deficiencias. De igual manera lo ilustra la sentencia T-282-2014 en la cual los hechos constitutivos de TPCID llevan a la Corte Constitucional a concluir que la cárcel de Valledupar debería ser cerrada.

²³⁹ Mediante la figura del Estado de Cosas Inconstitucional se declara abiertamente que las condiciones en las que las personas privadas de la libertad llevan su vida en reclusión son contrarias al texto constitucional, es decir la Constitución carece de efectividad material en las prácticas cotidianas donde el Estado debería garantizar el goce efectivo de derechos.

²⁴⁰ INPEC. Series Históricas Abril de 2016. Consultado en línea en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas>

²⁴¹ *Ibidem*

²⁴² *Ibidem*

²⁴³ <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/violacion-a-derechos-humanos-en-carcel-de-tramacua/16525188>

²⁴⁴ INPEC. Series Estadísticas Abril de 2016. Consultado en línea en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas>

A la escasez de bienes y servicios, se le suma la escasez de espacios vitales para poder pernoctar. Es así como al interior de las cárceles colombianas se ha generalizado el pago de una extorsión para poder habitar una celda o un espacio en los pasillos de los pabellones, lo cual ha traído consigo que muchas personas detenidas deban dormir a la intemperie. Varias de las declaraciones hechas por las y los internos indican que este “negocio” funciona con aquiescencia de los funcionarios del INPEC²⁴⁵.

2.2. Inasistencia médica como trato cruel, inhumano y degradante

A partir del año 2009 el Gobierno colombiano ordenó el aseguramiento y afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante la caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM). Tal entidad, encargada de la prestación del servicio de salud, tenía un largo historial de corrupción e incumplimiento de sus obligaciones, razón por la cual fue liquidada el 1 de enero de 2016. Desde esa fecha la salud de la población reclusa quedó en una especie de limbo. El dinero destinado a la atención médica de los presos fue entregado a el Consorcio Fondo de Atención en Salud para las Personas Privadas de la Libertad, quien sólo ejerce una labor administrativa sobre los dineros, mas no posee una capacidad instalada que permita la prestación del servicio, es decir existe un dinero destinado a la atención pero no existen hospitales, médicos, enfermeras que materialicen la prestación de los servicios de salud. Razón por la cual, durante el año 2016 hasta la fecha, se han profundizado toda clase de dilaciones y vulneraciones al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, prolongando los padecimientos de los presos, y desatendiendo a los pacientes psiquiátricos, quienes ven agravada su situación por las condiciones de reclusión. Así lo reconoce el mismo Estado colombiano en el CONPES 3828²⁴⁶.

La crisis en el sistema de salud y la inexistencia de insumos médicos para atender la multiplicidad de enfermedades llevó a que en varios centros de reclusión se reutilizaran jeringas, se propagaran virus y se pusiera en riesgo a personas que viven con VIH²⁴⁷.

A lo anterior se le suma la inconclusa atención médica, pues a pesar de que muchos presos consiguen ser atendidos y diagnosticados, los tratamientos e intervenciones por parte de medicina especializada son obstaculizados, tanto por el personal del INPEC como por los centros médicos. Fruto de ello, para el período 2009-2015 en contra de CAPRECOM se interpusieron 8.546 acciones de tutela por salud, presentándose 2.866 desacatos²⁴⁸. De esta manera se evidencia la falta de un mecanismo idóneo que materialice el derecho a la salud y proteja la vida e integridad de las personas privadas de la libertad.

Es recurrente encontrar que varios internos, por culpa de la precaria atención médica, han visto agravadas sus enfermedades o se han contagiado de otras. Existen múltiples casos en los que varios presos han perdido sus extremidades, la visión o hasta la vida, dadas las omisiones en la asistencia médica integral²⁴⁹. Agregando así a la pena privativa de la libertad, otras penas, como la de padecer

²⁴⁵ La Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, recibió en sus múltiples visitas denuncias de los internos respecto a la corruptibilidad del INPEC.

²⁴⁶ “Según la Dirección de atención y tratamiento del INPEC, de 137 ERON, 81 reportan insuficiencia de insumos médicos quirúrgicos para la prestación del servicio intramural; 73 reportan que el suministro de medicamentos es inadecuado; y 23 reportan que no cuentan con una red prestadora de servicios de salud extramural. Según la Defensoría del Pueblo (2010), el 32% de los directores de ERON encuestados refirieron que a los internos no se les proporcionaban los medicamentos recetados oportunamente, mientras que el 69% reportó que no había oportunidad en la asignación de citas con especialistas. El Ministerio de Salud ha señalado que actualmente existen problemas importantes en la garantía del derecho a la salud de la PPL, como la ineficiente respuesta a las necesidades de salud de la población y el precario acceso al servicio de salud, en especial de los medicamentos”.

²⁴⁷ <http://noticias.caracol.com/colombia/presos-con-vih-de-carcel-la-modelo-no-han-sido-atendidos-este-ano?cid=1>

²⁴⁸ Cifras tomadas del debate de control político realizado en la comisión séptima del Senado, por el Senador Alberto Castilla, en diciembre de 2015; <https://prezi.com/wx6fxozmvmzp/salud-y-carceles/>

²⁴⁹ Para información complementaria, ver Informe Alterno sobre Tortura. Colombia 2009-2014, de abril de 2015, págs. 48-51, disponible aquí: <http://goo.gl/sLrZVG>

dolores y enfermedades tratables y curables pero que sin atención, pueden costar la vida, tal como sucedió con el preso político Francisco Luis Correa Gallego, quien falleció el 10 de Mayo de 2016, debido a la negligencia médica en el tratamiento de su enfermedad²⁵⁰.

2.3. Tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes en las cárceles colombianas

La tortura se presenta en las cárceles de Colombia como una práctica cotidiana, que a partir del abuso físico y mental busca someter a los presos, no sólo al régimen penitenciario sino también a la voluntad particular del cuerpo de custodia y vigilancia.

Se sigue presentando un uso desproporcionado de la fuerza por parte de los funcionarios penitenciarios sobre los presos, mediante la utilización de golpizas y asfixia como método coercitivo, tanto en aquellos que desobedecen el régimen disciplinario, como en aquellos que denuncian las diversas irregularidades existentes en las cárceles del país. No obstante, muchas veces tales actos de intimidación no son ejecutados directamente por los guardias, sino que son realizados por otros reclusos por instigación y con aquiescencia del personal de custodia y vigilancia.

A estas prácticas suelen sumársele la obligación de desnudarse y transitar en frente de los demás reos, su objetivo principal es la utilización de la vergüenza y la fragilidad del cuerpo desnudo como demostración de dominio sobre la persona. Muchas veces esta obligación de desnudarse ocurre en centros de detención transitoria²⁵¹, implicando una seria violación a la dignidad humana.

La FCSPP²⁵² en sus vistas a las cárceles recibió varias denuncias de los presos en las cuales se comentaba de la implementación de armas de letalidad reducida y la permisividad en algunas cárceles de utilizar armamento que no es de dotación o estipulado en los manuales, lo cual ha facilitado que se presenten hechos de tortura con aparatos “taser” o pistolas de electrochoque, gases pimienta, gases lacrimógenos y golpes con bastones de acero llamados “tambo”.

Es de amplio conocimiento que en las cárceles no sólo se aplica el castigo de carácter individual sino también el colectivo. Un ejemplo de ello, es el llamado “camino de honor”, el cual consiste en hacer pasar a los reclusos en fila para ser golpeados durante un trayecto determinado²⁵³.

Impedir el ingreso a las celdas durante la noche y la obligación de pasar la noche a la intemperie en medio de la lluvia o el frío, son mecanismos que se empelan con regularidad como forma de castigo en contra de los presos, en especial con aquellos que insisten en reclamar mejores condiciones de reclusión.

Las requisas invasivas de la intimidad personal, en muchas ocasiones se configuran como actos sexuales abusivos, son aplicadas a los internos y sus familias como forma de control desproporcionado o en otras situaciones son utilizadas como forma de intimidación o represalias derivadas de los conflictos entre los reos y la guardia penitenciaria.

La reclusión en las Unidades de Tratamiento Especial –UTE– es un mecanismo recurrente de la mayoría de las cárceles colombianas mediante el cual se confina al interno en una celda de aislamiento, su espacio es más reducido y el régimen de disciplina se endurece, la intimidad del interno

²⁵⁰ La Emergencia Carcelaria Es la Crisis del Modelo Neoliberal; consultado en línea; <http://solidaridadjuridica.org/?p=4762>.

²⁵¹ <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/upj-de-puente-aranda-desnudan-los-detenidos-requisarlos-video-629363>.

²⁵² Fundación comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

²⁵³ Para información complementaria, ver Informe Alternativo sobre Tortura. Colombia 2009-2014, de abril de 2015, págs. 54-57, disponible aquí: <http://goo.gl/sLrZVG>

se reduce notablemente, las posibilidades de desplazarse son nulas, en algunos casos no hay contacto con el exterior, se imposibilita la comunicación con sus familiares y amigos. Generalmente las condiciones de las UTE son insalubres. Estas mazmorras de tratamiento se usan de manera indiscriminada contra pacientes psiquiátricos o presos con problemas de comportamiento. En Colombia existen aún pabellones de salud mental aislados en los establecimientos carcelarios, a pesar de estar prohibido por la ley. Por ejemplo, en el establecimiento carcelario La Modelo, los reclusos que se encuentran en el pabellón de salud mental, por normativa interna²⁵⁴, no tienen opción de redimir penas ni acceder a beneficios administrativos y judiciales cuando se encuentren bajo un tratamiento de salud mental. Esta práctica induce la ocurrencia de suicidios; Ejemplo de ello es el suicidio de Pedro Luis Lozano, quien según los internos de la cárcel de Girón, Santander se ahorco luego de estar cerca de 6 meses confinado en una UTE²⁵⁵.

La tortura psicológica es una de las prácticas más comunes y menos denunciadas en las cárceles. Podría decirse que su herramienta principal es la amenaza, aunque también ocurre con el aislamiento, el sometimiento a jornadas sin alimentación y la exposición a condiciones degradantes de reclusión, como la ubicación en zonas insalubres o desagradables.

Finalmente, se quiere llamar la atención sobre la inexistencia de mecanismos efectivos e independientes de recepción e investigación de quejas en el interior de las cárceles (tarea que realiza en estos momentos la policía judicial), que documente y contribuya a la erradicación de la impunidad frente a las múltiples violaciones y prácticas constitutivas de tratos crueles inhumanos y degradantes. A pesar de la conformación de comités de Derechos Humanos en las cárceles, estos en algunas ocasiones han sido manipulados por las autoridades penitenciarias y por las fuerzas criminales al interior de los penales. Asimismo, existe un serio problema de represalias y de ausencia de medidas de protección para privados de libertad que denuncian abusos.

3. Esterilizaciones forzadas de personas con discapacidad [LOI, pregunta 20]

En el colectivo de personas con discapacidad es particularmente clara la constante violación a derechos sexuales y derechos reproductivos (en adelante DSDR), especialmente de las mujeres con discapacidad. Ello se deriva del continuo uso y recomendación de la esterilización por parte de médicos y servicios de salud, en parte como supuesto mecanismo para prevenir violencia sexual o embarazos no deseados. Esto es también el reflejo de la carencia de educación sexual y reproductiva para mujeres con discapacidad. Las esterilizaciones ocurren, en su mayoría, sin el consentimiento previo de la persona a la que se le realizará el procedimiento quirúrgico.

Lo anterior tiene graves repercusiones para el desarrollo personal, especialmente en mujeres y niñas con discapacidad, teniendo en cuenta que el Comité de la CEDAW y el Relator especial contra la Tortura han establecido que, debido al carácter permanente de la esterilización, cuando esta se realiza sin el consentimiento de la persona, la misma es considerada violencia de género²⁵⁶ y una violación al derecho a no ser sometida a tortura²⁵⁷.

²⁵⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC. Resolución 7302 de 2005.

²⁵⁵ Denuncia realizada por la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos el martes 25 de agosto de 2015.

²⁵⁶ Comité de la CEDAW. Recomendación General No. 19: *Violencia contra las mujeres*, párr. 22, U.N. Doc. A/47/38 (11va Sesión. 1992).

²⁵⁷ Relator Especial sobre la Tortura y otros tratamientos crueles, inhumanos o degradantes., párr. 38-39, U.N. Doc. A/HRC/7/3 (enero. 15, 2008) (por Manfred Nowak); Convención contra la Tortura, Comentario General No. 2: *Implementación del artículo 2 por los Estados Parte*, párr. 22, U.N. Doc. CAT/C/GC/2/CRP.1/Rev.4 (39a Sesión. 2007).

Según el Ministerio de Salud²⁵⁸, a las mujeres se les esteriliza cuatro (4) veces más que a los hombres. Esto resulta contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que Colombia ratificó en 2011, que establece de forma inequívoca en su artículo 23 el derecho a que las personas con discapacidad mantengan su fertilidad. Esta disposición elimina de plano la posibilidad de realizar intervenciones quirúrgicas invasivas y permanentes como la esterilización, sin el consentimiento de la persona.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha desconocido los estándares internacionales que protegen los DSDR de las personas con discapacidad. A pesar de fundamentar su decisión en la autonomía reproductiva de todas las personas, establece una excepción al consentimiento previo, directo e informado, cuando se trata de personas que clasifiquen como personas “con demencia severa y profunda” que estén bajo medida de interdicción. Esto le valió una reconvención por parte del propio Comité sobre derechos de las personas con discapacidad en el mes de agosto²⁵⁹.

4. Tortura y otros malos tratos contra población LGBT: la patologización de personas trans [LOI, pregunta 7]

La patologización de las personas trans –considerar que las identidades trans son enfermedades mentales y requerir certificados médicos, psiquiátricos o psicológicos como requisito para acceder a transformaciones corporales– es particularmente grave en el contexto latinoamericano donde la expectativa de vida de las personas trans es de 35 años, pues *“la exclusión dificulta el acceso al sistema de salud y a transformaciones corporales de calidad y medicamento supervisadas –necesarias para algunas personas trans en el proceso de construcción de sus identidades–, generando complicaciones de salud e incluso la muerte”*²⁶⁰.

La patologización es una forma de psiquiatría forzada y puede equivaler a tortura y malos tratos, pues es un procedimiento innecesario pero obligatorio, que humilla a las personas trans²⁶¹. Desde el 2013, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes de Naciones Unidas, ha expresado que hay una prohibición total de las intervenciones psiquiátricas no consensuadas²⁶² y que hay que *“poner fin a las intervenciones psiquiátricas forzadas basadas únicamente en motivos de discapacidad es de inmediata aplicación y la escasez de recursos financieros no podrá justificar el aplazamiento de dicha aplicación”*²⁶³. En el 2016, en su informe sobre la aplicabilidad de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el derecho internacional a las experiencias propias de las mujeres, las niñas y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, manifestó que a estas últimas *“con frecuencia se les niega la asistencia médica y se las somete a agresiones verbales y humillaciones públicas, evaluaciones psiquiátricas, procedimientos involuntarios [...] Desde el punto de vista médico, estos procedimientos son rara vez necesarios, por no decir nunca, y ocasionan un dolor y un sufrimiento físico y mental intenso y crónico que puede equivaler a tortura y malos tratos”*²⁶⁴.

²⁵⁸ Respuesta del Ministerio de Salud al derecho de petición interpuesto por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de Los Andes.

²⁵⁹ Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, párr. 47, U.N. Doc. CRPD/C/COL//CO/1 (16 período de sesiones del Comité, 2016)

²⁶⁰ CIDH, En el Día Internacional de la Memoria Trans, CIDH urge a los Estados a aumentar la expectativa de vida de las personas trans en América, 20 de noviembre de 2015.

²⁶¹ Tomado de: Matilda González, La patologización de personas trans puede equivaler a tortura y malos tratos, 18 de marzo de 2016.

²⁶² Special Rapporteur On Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment, *Statement by Mr. Juan E Méndez, 22nd session of the Human Rights Council Agenda Item 3, 4 March 2013*, Geneva.

²⁶³ Asamblea General del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 22º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013.

²⁶⁴ Asamblea General del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 31er período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016.

Para adquirir el certificado de “trastorno de la identidad de género” las personas trans deben probarle a la persona que lo expide (psiquiatras la mayoría de las veces) que se sienten de un género específico.

“En ocasiones, se debe cumplir hasta dos años de terapia para corroborar que no se trata de una fase. (...) Las preguntas para diagnosticar resultan bastantes sexistas (¿cuándo era pequeño, jugaba con carros o con muñecas?) y presumen que todas las personas son heterosexuales (¿le gustan los hombres o las mujeres?). Hay personas que han llegado a tener hasta tres diagnósticos y aun así les han negado el acceso a transformaciones corporales”²⁶⁵.

El proceso de patologización desincentiva el acceso de las personas trans al sistema de salud y las lleva a recurrir a transformaciones corporales artesanales sin supervisión médica. Este tipo de transformaciones pueden causarles dolores insoportables y prevenibles, afectaciones a su integridad personal y la muerte por complicaciones derivadas de prácticas médicas no seguras.

En una investigación realizada en la ciudad de Bogotá²⁶⁶, el 96% de las mujeres trans reportó acudir a mecanismos informales para transformar sus cuerpos, 55,4% lo habían realizado en la casa de un amigo, el 13,8% en garajes o clínicas piratas, y el 26,2% en otros países como Ecuador o Italia. El 62% repitió prácticas informales de transformaciones corporales más de 4 veces. Las sustancias más comunes utilizadas en estos procedimientos son aceite de cocina, aceite Jhonson´s, aceite industrial (para aviones), parafina, grasa animal y silicona líquida²⁶⁷. Las consecuencias pueden ir de necrosis, estrías, comezón en los glúteos y sensación de calor, dolor muscular, quistes, abscesos, infecciones, problemas de articulaciones, deformaciones, afectaciones genitales hasta la muerte²⁶⁸. No se conocen cifras precisas sobre las muertes derivadas de la falta de acceso a las transformaciones corporales de las personas trans, se conocen varios casos y ejemplos.

Yessika Hilton, de 25 años, una reconocida lideresa trans se habría inyectado una sustancia líquida en sus glúteos, que llegó a varios órganos y le afectó en especial sus pulmones, ocasionando un paro respiratorio²⁶⁹.

Alejandra Villa, otra mujer trans, lleva cuatro años pidiendo una cirugía y a pesar de que ganó un juicio legal contra la Entidad Promotora de Salud Capital Salud para que le extrajeran el aceite de cocina que se inyectó buscando reafirmar su identidad de género, la entidad de salud hace caso omiso al fallo judicial²⁷⁰.

Diferentes organismos internacionales han instado a reformar clasificaciones médicas y a adoptar medidas para prevenir todas las formas de tratamientos y procedimientos forzados a las personas LGBT²⁷¹. Estos organismos han establecido que:

²⁶⁵ Matilda González, *La patologización de personas trans puede equivaler a tortura y malos tratos*, 18 de marzo de 2016.

²⁶⁶ Pachón, N. E., & Cruz, K. J. (2013). Uso de modelantes estéticos, como proceso de la transformación corporal de mujeres transgeneristas. Obtenido de Tabula Rasa: Revista de Humanidades: <http://www.revistatabularasa.org/numero-19/13peralta-espitia.pdf>

²⁶⁷ Tomado de: Matías Matilda González, Tetas Salvavidas, 27 de febrero del 2015

²⁶⁸ Pachón, N. E., & Cruz, K. J. (2013). Uso de modelantes estéticos, como proceso de la transformación corporal de mujeres transgeneristas. Obtenido de Tabula Rasa: Revista de Humanidades: <http://www.revistatabularasa.org/numero-19/13peralta-espitia.pdf>

²⁶⁹ *El Tiempo*, “Murió mujer trans por intervención cosmética artesanal”, 23 de marzo de 2016.

²⁷⁰ *El Espectador*, “La lucha de mujer trans contra la muerte después de inyectarse aceite de cocina”, 22 de agosto de 2016.

²⁷¹ Comité de los Derechos del Niño, Organización de las Naciones Unidas (CRC): <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>; Expertos/as de las Naciones Unidas: Philip Alston, Relator Especial sobre extrema pobreza y derechos humanos; Dainius Pūras, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental; Juan Méndez, Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y Dubravka Šimonović, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <http://www.cidh.org>; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP): <http://www.achpr.org/>; Consejo de Europa: Nils Muižnieks, Comisario de Derechos Humanos: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/home>. CIDH, Patologización: ser lesbiana, gay, bisexual y/o trans no es una enfermedad: Día Internacional contra la Homofobia, la Bifobia y la Transfobia, 12 de mayo de 2016.

“dichas clasificaciones crean obstáculos abusivos para el acceso de personas trans a transformaciones corporales seguras lo que ha conducido a muertes prematuras y prevenibles que resultan de procedimientos inseguros y clandestinos [...] Los tratamientos y procedimientos forzados, coercitivos o involuntarios pueden causar dolor y sufrimiento físico y mental, de forma severa y de por vida, y pueden violar el derecho a estar libre de tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”²⁷².

La Corte Constitucional colombiana ya reconoció que las transformaciones corporales de personas trans están cubiertas por el sistema público de salud, que el carácter de las transformaciones corporales de las personas trans tiene un carácter funcional y no uno meramente estético, (sentencias T-876/12, T-918/12, T-771/13). Además, la Corte reconoció en abstracto que las identidades trans no son ‘trastornos mentales’. Sin embargo, ha sido ambigua con respecto al requisito del diagnóstico médico, patologización y psiquiatrización forzada como requisitos necesario para acceder a las transformaciones corporales necesarias para la construcción de la identidad de algunas personas trans²⁷³. La ambigüedad legal respecto del requisito patologizante y la falta de una alternativa lo vuelve obligatorio en la práctica, obstaculizando el acceso a las transformaciones corporales de las personas trans.

Despatologizar las identidades trans implica reconocer que estas personas pueden otorgar un consentimiento en uso de su capacidad jurídica, su capacidad para comprender y sopesar la información que se recibe a fin de tomar una decisión y que *“les otorga el derecho de rechazar una intervención médica o de escoger otra diferente”²⁷⁴*. Como las transformaciones corporales son necesarias para las personas trans, el proceso de patologización se debe remplazar por un mecanismo que permita garantizar el acceso de estas personas al sistema de salud e impida que sean víctimas de tortura. El consentimiento informado es el medio adecuado e idóneo para reemplazar la patologización, porque las personas trans puedan acceder a transformaciones corporales seguras y de forma digna²⁷⁵.

5. Afectaciones a la integridad personal por contaminación de proyectos extractivos

Colombia tiene un enfoque de desarrollo extractivo y exportador, donde las líneas principales de producción son la explotación de minerales, hidrocarburos (gas y petróleo) y la producción de energía eléctrica mediante el represamiento de aguas. Este acápite presenta las afectaciones que la contaminación generada por estos proyectos han generado a su integridad personal.

En los departamentos de Cesar y Magdalena existen comunidades afectadas por la extracción carbonífera en las minas a cielo abierto que operan en esos departamentos desde hace más de 30 años²⁷⁶. La emisión de partículas contaminantes a la atmósfera es un fenómeno intrínseco a todas las etapas de la cadena del carbón (desde su extracción del subsuelo, pasando por su transporte en vagones férreos y finalizando en su embarque en puertos). Como consecuencia, las comunidades que habitan las áreas circundantes al área de explotación y transporte, se ven obligadas a vivir con

²⁷² CIDH, Patologización: ser lesbiana, gay, bisexual y/o trans no es una enfermedad: Día Internacional contra la Homofobia, la Bifobia y la Transfobia, 12 de mayo de 2016

²⁷³ En el 2012 dijo que sí se debía exigir que se dictara un diagnóstico psiquiátrico para cubrir transformaciones corporales (Sentencia T-876/12). En el mismo año y en sentido contrario, explicó que bajo ninguna circunstancia ser trans “constituye una enfermedad o una categoría psiquiátrica, o que se requiera el diagnóstico de disforia de género para acceder a los servicios de salud relacionados con su identidad” (T-918/12). En su último pronunciamiento, en 2013, dejó la patologización en un limbo jurídico porque estableció que si bien ser trans no es un ‘trastorno mental’ el “diagnóstico es necesario para poder acceder a la atención médica toda vez que constituye la condición que precede la prescripción de procedimientos relacionados con la reafirmación sexual o de género” (T-771/13).

²⁷⁴ Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental del 2009.

²⁷⁵ Tomado de: Matilda González, *La patologización de personas trans puede equivaler a tortura y malos tratos*, 18 de marzo de 2016.

²⁷⁶ Este caso se encuentra ampliamente documentado en: Tierra Digna. Torres, A., Rocha, J., Melo, D., Peña, R. (2015). *El Carbón de Colombia: ¿Quién Gana? ¿Quién Pierde? Minería, Comercio global y Cambio climático*. (Bogotá: Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna. 172p.)

unos niveles insalubres de calidad de aire, causados por el material particulado y otros contaminantes, que pueden causar serios efectos en la salud de las personas y en el ambiente²⁷⁷.

Debido a los niveles de alta toxicidad en el aire, el Estado en 2010 obligó a las compañías carboníferas a reasentar a tres poblaciones en el departamento del Cesar –Boquerón, El Hatillo y Plan Bonito– que fueron paulatinamente cercadas por las minas carboneras²⁷⁸. El proceso de reasentamiento con dos de estas tres comunidades se encuentra estancado. Las empresas no reconocen que haya una conexión entre la precaria situación de salud de las comunidades aledañas a las minas y la extracción carbonífera, alegando que los niveles de contaminación son soportables, a pesar de la amplia literatura que habla de los efectos de la extracción del carbón como fuente de contaminación²⁷⁹ y sus efectos sobre la salud humana²⁸⁰.

Los Planes de Manejo Ambiental (PMA) no han logrado anticipar la magnitud del mismo, y establecen una serie de medidas para compensar o mitigar este impacto absolutamente insuficientes frente a las dimensiones de la contaminación que se han causado. El Estado, por su parte, no ejerce el control adecuado respecto de los niveles de calidad de aire²⁸¹ ni ordena frenar las emisiones de material particulado, y la situación de salud de las personas que habitan el territorio se degrada²⁸².

En lo relativo a la contaminación presente en cuerpos de agua cercanos a las zonas de explotación mineral, hay que señalar que los cuerpos hídricos son, en muchas ocasiones, objeto de descargas directas de los desechos producidos durante la explotación minera²⁸³.

Un reciente estudio sobre la calidad del agua de los principales cuerpos hídricos en el corredor carbonífero de Cesar, realizado por un laboratorio acreditado por el IDEAM²⁸⁴, encontró que la cantidad de plomo en la Quebrada Pajuil, muy cercana a la población de Boquerón, es 37,5% mayor al contenido establecido por

²⁷⁷ El tamaño del material particulado puede ser muy variado y se conoce coloquialmente como “polvillo de carbón.” Según la Contraloría, “este material pulverizado, denominado ‘material particulado’, así como el rocoso de donde proviene, en contacto con el agua o por fricción mecánica, pueden lixiviar los contaminantes presentes en su superficie” (Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW), Guía para evaluar los EIAs de los proyectos mineros, (Eugene, 2010), p. 13.). Más preocupante aún es el hecho de que la extracción carbonífera puede llegar a producir contaminantes atmosféricos igual o más peligrosos que el polvillo de carbón, como “metales pesados, monóxido de carbono, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno” (Environmental Law Alliance Worldwide, Guía, 13; y Bian et ál., «Environmental issues from coal mining and their solutions», Min Sci Technol20, (2010): 215-223 citado por Jesús Olivero Verbel, «Implicaciones de la minería del carbón»).

²⁷⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 970 del 20 de mayo de 2010, modificada por el artículo cuarto de la Resolución 1525 del 5 de agosto de 2010.

²⁷⁹ Véase la literatura internacional sobre las características contaminantes de la minería de carbón: Environmental Law Alliance Worldwide, Guía; Greenpeace, «The true cost of coal», diciembre de 2008; y los informes a nivel nacional sobre el mismo tema: Contraloría General de la República, La Minería en Colombia: Derechos; UPME y Ministerio de Minas y Energía, «Cadena del Carbón», 2012; Defensoría del Pueblo, «Explotación, Transporte y Embarque de Carbón en los Departamentos de Cesar y Magdalena», 23 de julio de 2010; UPME y Geoamérica, «Programa de Aprovechamiento Sostenible de Carbón –PASC en la Zona Central del Cesar Evaluación Ambiental Estratégica– EAE», 2007.

²⁸⁰ Op. cit., 234.

²⁸¹ La labor de monitoreo que realiza CORPOCESAR (autoridad regional ambiental) es deficiente en la logística y en los contaminantes de la medición: para 2015, la Corporación sólo contaba con información de 14 de las 18 estaciones que conforman el Sistema de Especial de Vigilancia de Calidad del Aire (SEVCA) en la zona del centro del Departamento del Cesar; de éstas, ninguna aportaba datos sobre los contaminantes criterio NO₂, SO₂ y O₃, y sólo 4 registraban mediciones para el contaminante PM_{2.5}, lo cual son muy pocas mediciones, teniendo en cuenta que presente en el ambiente el PM_{2.5} es el más nocivo para la salud de los seres humanos.

²⁸² Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 610 del 24 de marzo del 2010, por la cual se modificó la Resolución 601 del 2006, “Por la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia”.

²⁸³ Jairo Escobar, «La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar», Recursos naturales e infraestructura Serie 50, (Santiago de Chile: CEPAL, 2002), 20.

²⁸⁴ Laboratorio Microbiológico Ortiz Martínez acreditado por el IDEAM bajo los lineamientos de la norma NTC-ISO/IEC 17025, «Requisitos Generales de Competencia de Laboratorio de Ensayo y Calibración». El estudio se titula: «Evaluación de la calidad ambiental del recurso hídrico superficial y subterráneo del área de influencia del sector minero del departamento del Cesar». El estudio siguió la metodología establecida en el Standard Methods for Examination of water and wastewater 22nd Edition 2012. Los cuerpos hídricos muestreados fueron Río Sororia, Río Calenturitas, Pozo Boquerón, Pozo Hatillo y Quebrada Pajuil. El estudio examinó agua cruda superficial bajo tipo de muestra simple con 1 día de tiempo de monitoreo. La toma de la muestra se realizó el 4 de septiembre de 2014. El análisis de las muestras se concluyó el 20 de septiembre de 2014.

la norma colombiana²⁸⁵. El plomo es altamente tóxico, que se considera como un potencial agente cancerígeno y se ha vinculado como una causa de lesión cerebral y renal. Así las cosas, no solamente se restringe el derecho al agua potable de una comunidad que solía abastecerse de la quebrada (Boquerón), sino que la contaminación puede estar generando serias enfermedades en los pobladores.

Preocupante es también la situación de contaminación por la presencia de químicos, como el mercurio y el cianuro, y otros desechos, en las aguas de las cuencas de los ríos Quito, Andágueda, Atrato y San Juan (departamento de Chocó), afectadas por la práctica de la minería aurífera mecanizada y de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala (MAAPE en adelante). Además de aniquilar los cultivos y hacer imposible la pesca, la presencia de estas sustancias en el agua genera rasquiña y enfermedades de la piel, hongos en el cuerpo, manchas en la piel, infección vaginal, además de la imposibilidad del uso de las fuentes hídricas para el consumo humano²⁸⁶.

La Defensoría ha señalado que no existe un diagnóstico integral sobre la situación de salud pública asociada al mercurio a lo largo y ancho del departamento del Chocó, a pesar de que existe desde 2014 el Plan Único Nacional de Mercurio.

Para terminar, no podemos dejar de señalar que los impactos en los territorios, en lo que se refiere a generación de contaminación, no sólo se presentan en las etapas de explotación del recurso, sino que en las etapas previas también se pueden generar serias afectaciones. Es el caso del proyecto de extracción aurífera La Colosa²⁸⁷ (en el departamento del Tolima), que se encuentra en etapa de exploración, para lo cual se han instalado 274 pozos de perforación²⁸⁸ sobre la cuenca del Río Bermellón. La regulación ambiental colombiana no exige permiso o licenciamiento ambiental para la etapa de exploración de los proyectos mineros, por lo cual no se ejercen ningún tipo de control sobre las labores de exploración, a pesar de los indicios sobre las afectaciones que las labores de exploración pueden generar²⁸⁹. Así, se deja pasar al oportunidad de prever y prevenir las afectaciones a la salud y a la integridad de las personas.

²⁸⁵ Los Artículos 38 y 39 del Decreto 1594 de 1984 definen que el contenido de plomo en el agua para consumo humano y uso doméstico no debe superar los 0,05 mg/l (Presidencia de la República de Colombia y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 3930 de 2010. "Por el cual se reglamenta parcialmente los usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones." El estudio del Laboratorio Ortiz Martínez encontró que el contenido de plomo en la Quebrada Pajuil era 0,08 mg/l.

²⁸⁶ Tierra Digna. Melo, D. (2015), La Minería en Chocó, en Clave de Derechos. Investigación y propuestas para convertir la crisis socio-ambiental en paz y justicia territorial.

²⁸⁷ Derechos de explotación concedidos a la empresa Anglo Gold Ashanti.

²⁸⁸ Grupo de investigación geoambiental TERRAE. Fierro, J. et al. (2016) Análisis desde la perspectiva de amenazas socio-ambientales de una mina de oro a cielo abierto: caso de estudio La Colosa, Cajamarca (Tolima), pág. 21.

²⁸⁹ *Ibidem*, pág. 44.

CAPÍTULO V

Situación del derecho a la libertad (art. 9) y libertad de conciencia y religión (art. 18) [LOI, preguntas 15 y 23]

El conflicto armado interno colombiano ha sido usado como justificación para que tanto miembros de la Fuerza Pública, como grupos guerrilleros y paramilitares ejecuten prácticas que atentan contra aspectos esenciales para el desarrollo de una vida digna por parte la población colombiana, y en particular de las niñas, niños y jóvenes. Dichas prácticas generan violaciones a la libertad personal, de locomoción, de conciencia, de culto y garantías constitucionales básicas como el debido proceso, aun cuando cuentan con una protección constitucional reforzada.

1. Obligatoriedad del servicio militar (SMO) y persistencia de las llamadas “batidas ilegales”

En Colombia el servicio militar (SMO) es una obligación constitucional de todos los hombres mayores de edad (18 años) y está reglamentado por la Ley 48 de 1993. En el periodo 2010 - 2015, cuando el conflicto armado interno fue de mayor intensidad, el número promedio de jóvenes que prestaron el SMO comportó una tendencia al aumento, con respecto al periodo 2002 - 2010.

En torno al SMO opera un sistema estructural discriminatorio que se evidencia en: i) La determinación legal del tiempo y las condiciones para prestación del SMO según categorías: soldado bachiller (12 meses, no va a zonas de conflicto armado intenso), soldado campesino (de 12 a 18 meses, zonas de conflicto armado medio o intenso) y soldado regular (de 18 a 24 meses, puede ser llevado a zonas de conflicto armado intenso)²⁹⁰; y ii) en la prestación efectiva del servicio por parte de jóvenes de los estratos socioeconómicos más vulnerables reclutados, a través de prácticas irregulares como las detenciones arbitrarias.

A pesar de ser una obligación legal para todos los hombres colombianos, el promedio de jóvenes que efectivamente prestan el SMO se concentra en un 97% entre los estratos socio-económicos 1,2 y 3²⁹¹. Así mismo, el impacto negativo durante la prestación en esta población vulnerable es alarmante: según cifras oficiales entre el año 1993 y el 2015 han muerto en combate un total de 1294 jóvenes de los cuales en un 94% son soldados regulares y campesinos²⁹². En el periodo 2009 - 2015; 7.552 jóvenes quedaron afectados de por vida con daños físicos y/o mentales por efecto de la prestación del SMO²⁹³; de los cuales el 74% son soldados regulares, el 15% soldados campesinos

²⁹⁰ Ver artículo 13 Ley 48 de 1993.

²⁹¹ En Colombia se clasifica socioeconómicamente las clases sociales, los estratos 0, 1 y 2 corresponden a familias con ingresos inferiores a un salario mínimo, el estrato 3 a familias que cuentan con ingresos de uno hasta 3 salarios mínimos y los estratos 4, 5, 6 y 7 con ingresos superiores a 6 salarios mínimos legales vigentes. Información extraída de respuesta a derecho de petición interpuesto por el Representante a la Cámara Joaquín Camelo. Documento con fecha 16 de octubre de 2013 identificado NO/MD-CG.CE-JEM-JEREC-DIRCR.

²⁹² Cifras que no incluyen muertes por suicidio, por uso indiscriminado de sustancias psicoactivas y abuso sexual, y homicidios efectuados entre compañeros de tropa.

²⁹³ Fuente: Respuesta derecho de petición Min. Defensa 2016.

y el 11% soldados bachilleres²⁹⁴. Así mismo, los jóvenes muertos en combate entre 1993 y 2015 fueron en un 81% de soldados regulares.

La Dirección Nacional de Reclutamiento establece anualmente cuotas de jóvenes a incorporar, que deben ser alcanzadas y se han mantenido elevadas, aun en el marco de un diálogo de paz entre el Gobierno y las FARC²⁹⁵. Sin embargo, muchas veces no se consigue alcanzar las cuotas definidas, debido a la resistencia de los jóvenes a presentarse para definir la situación militar. Este es uno de los motivos por los que los diferentes Distritos Militares recurren a procedimientos irregulares, como las llamadas “batidas militares”, detenciones arbitrarias que se llevan a cabo en plena calle y lugares de tránsito, con el objetivo de incorporar a los jóvenes a la prestación del SMO, sin respetar los procedimientos definidos legalmente para ello en la ley 48 de 1993²⁹⁶.



Fuente el Tiempo.com

La prestación del SMO en Colombia sigue siendo un riesgo para la vida, por lo que esta obligación es evadida masivamente por los jóvenes. Para el año 2015 se encuentran en calidad de remisos²⁹⁷ un total de 764.161 jóvenes. Durante el período 1993-2015, 35.237 jóvenes abandonaron la prestación del SMO antes de completar el tiempo legal. Los soldados regulares fueron los que más abandonaron el SMO, 28.568 del total y equivalentes al 81%, seguido de los soldados campesinos con el 14% (4.976). Estas cifras son síntomas de la ilegitimidad de dicha obligación legal.

²⁹⁴ Fuente: Respuesta derecho de petición Min. Defensa 2016.

²⁹⁵ En 2010 fue de 125.920, en 2011 de 140.534, en 2012 de 122.874, en 2013, 136.191, en 2014 de 132.300, en 2015 de 106.161 y en 2016 de 123.000.

²⁹⁶ Se llevan a cabo en espacios públicos masivos (conciertos, teatro, rock al parque) o en lugares de concentración y paso de jóvenes Unidades Permanentes de Justicia de la policía - UPJ, Transmilenio, Estaciones del Metro, parques, calles, instituciones educativas, Registradurías. Existen regularidades documentadas por ACOOC en su informe “AUNQUE ESTÁN PROHIBIDAS”: para Bogotá se encontró que las DAFR se dan en lugares de estratos socioeconómicos empobrecidos, en horas de traslado de jóvenes a sus lugares de estudio y trabajo, en el sistema masivo de transporte. También que ha habido una creciente cobertura en los medios de comunicación.

²⁹⁷ Remiso se entiende como aquel joven que habiendo sido declarado apto y citado a concentración por parte de las instancias de reclutamiento, no se presenta en la fecha, hora y lugar señalados.

Además del fuerte impacto del discriminatorio SMO, preocupa la existencia de irregularidades en torno al proceso de reclutamiento, a pesar de las múltiples y ambiguas instrucciones que existen, y de al menos tres directivas internas sobre el alcance de la jurisprudencia a comandantes de zonas y distritos militares por parte del Ministerio de Defensa²⁹⁸. Dentro de las irregularidades sistemáticas en torno al reclutamiento que la Defensoría del Pueblo y las organizaciones sociales defensoras de derechos humanos documentaron ampliamente, se resaltan:

- a) Desconocimiento generalizado de la jurisprudencia por parte del personal militar, en particular de las sentencias C-728 de 2009, C-879 de 2011, T-018 de 2012 y T-455 de 2014.
- b) Retención ilegal de documentos de identidad para asegurar la detención arbitraria de los jóvenes –a menudo los documentos de identidad no les fueron entregados al ser puestos en libertad–.
- c) Omisión de las causales de exención y aplazamiento contempladas en el Título III de la Ley 48 de 1993 (arts. 27 y 28). Se han incorporado forzosamente a jóvenes que están exentos como: indígenas, víctimas del conflicto armado, hijos únicos, personas no aptas por discapacidad cognitiva y psicosocial. Así mismo son reclutados frecuentemente jóvenes estudiantes a quienes aplica la causal de aplazamiento, especialmente aquellos que adelantan estudios técnicos o tecnológicos.
- d) Envío arbitrario de soldados bachilleres a zonas de conflicto armado intenso.
- e) Según los testimonios de varios jóvenes, durante el cumplimiento del SMO fueron adoctrinados y sometidos a tortura psicológica, al ser obligados a ver constantemente películas y material sobre violencia y muerte.
- f) Falta de garantías al debido proceso administrativo para la definición de la situación militar. Frecuentemente los agentes de reclutamiento omiten etapas del procedimiento legalmente establecido para la definición de la situación militar que vienen adelantando los jóvenes en los Distritos Militares correspondientes, para justificar detenciones arbitrarias.
- g) Uso inadecuado y de mala fe del término legal “compeler” y las mal llamadas “compilaciones” para justificar las detenciones arbitrarias.
- h) Agresión verbal y física a los jóvenes incorporados.
- i) Uso de camiones sin placa y no oficiales durante procedimientos de detenciones arbitrarias.
- j) Falta de información a familias cuando los jóvenes son desplazados por el territorio de forma impune.

A partir de la Opinión 8 de 2008 del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, la Corte Constitucional, a través de las sentencias C-879/11 y la T-455/14, determinó que las llamadas “batidas militares” constituyen detenciones arbitrarias. Esta situación llevó a que la Corte Constitucional en sentencia de tutela T- 455 de 2014 hiciera un fuerte llamado a las autoridades militares para que se respeten los derechos fundamentales de los jóvenes obligados a definir su situación militar. La Corte reiteró de manera enfática que las batidas o redadas están absolutamente prohibidas por la Constitución Política, y que de ninguna manera se puede entender que la competencia para “compeler” se puede entender como facultad para retener o conducir a los jóvenes.

La Defensoría del Pueblo y distintas organizaciones sociales²⁹⁹ han documentado ampliamente esta problemática, que muestra que hay sistematicidad en el desarrollo de dicha práctica en la ciudad de Bogotá: regularidad en los horarios, desarrollo de estas operaciones en zonas urbanas empobrecidas, incremento de frecuencia en temporadas cercanas a las fechas de reclutamiento, entre

²⁹⁸ Las directivas 347/14, 355/14 y 0280/15 del Ministerio de Defensa fueron señaladas por el General Jorge Suarez de la Jefatura de Reclutamiento en debate de control político ante la plenaria de la Cámara de Representantes en el mes de octubre de 2015.

²⁹⁹ La Acción Colectiva de Objeto de Conciencia - ACOOC desarrolló el informe “Aunque están prohibidas”.

otras. Así mismo, se estableció que las detenciones arbitrarias se extienden a muchas otras regiones y que existe una relación entre el reclutamiento para el SMO y el modelo de desarrollo minero-energético³⁰⁰.

Respecto de la impunidad frente a las conductas punibles relacionadas con la práctica de las “batidas” por parte de los miembros del Ejército, el Director de la Jefatura de Reclutamiento, General Jorge Suárez, reconoció durante un debate de control político celebrado en la Cámara de Representantes, que entre junio y octubre de 2015 se habían abierto 33 procesos administrativos disciplinarios por excesos en el reclutamiento. Sin embargo, solo ha habido una condena de carácter judicial, pese a la gravedad del delito que se trata.

2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al SMO y derecho a la Objeción de conciencia

Hasta la fecha, la normatividad colombiana mantiene la obligatoriedad constitucional del SMO en Colombia. Sin embargo ha habido sentencias de la Corte Constitucional que delimitan los alcances del Ejército en cuanto al reclutamiento y los procesos asociados. La Corte ha sido prolífica en relación con el SMO y el derecho a la objeción de conciencia (OC): ha emitido 31 sentencias. En particular a través de las sentencias C-728/09, la C-879/11 y la T-455/14, la Corte señala la ilegalidad de los procedimientos de “batidas militares” y también reconoce el derecho a la OC al SMO, y señala la necesidad de que este derecho se regule a través de una norma que garantice su ejercicio.

A pesar de la orden de la Corte Constitucional en 2009 de legislar sobre este derecho fundamental³⁰¹ y de la delimitación hecha en la sentencia de 2014, para el mes de junio de 2016 el Estado colombiano aún no había regulado la OC al SMO. Aunque hay desarrollo jurisprudencial del derecho, la ausencia de legislación al respecto ha implicado profundas dificultades para su ejercicio: la falta de divulgación de este derecho por parte del Ejército Nacional, y el hecho de que no forma parte de las causales de exoneración de la prestación del SMO, ni de las exenciones del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes que la aleguen.

Por otro lado, la sentencia de la Corte señala que la OC debe estar sustentada en creencias fijas, sinceras y profundas, aspectos que el Ejército viene argumentando en la mayoría de los casos para negar las solicitudes aduciendo la falta de este requisito.

En cuanto a la OC como herramienta constitucional para rehusar la prestación del SMO, en la práctica los avances son escasos. El Ejército argumenta la existencia de un vacío legal, pese a que la sentencia T-018/12 de la Corte Constitucional reiteró que el derecho a la OC en el ámbito militar no requiere para su ejercicio de un desarrollo legislativo específico, entre otras disposiciones³⁰².

En la práctica se observa una reticencia por parte del Ejército (que es el encargado de aprobar las solicitudes de OC) para reconocer tal derecho, a pesar de la jurisprudencia y las recomendaciones

³⁰⁰ Comité Permanente de Derechos Humanos Informe “Batidas militares y servicio militar obligatorio en Colombia: entre la conciencia y el modelo de desarrollo”.

³⁰¹ La Corte Constitucional en la sentencia C-728 de 2009 ratifica que la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio es un derecho fundamental, establece la tutela como mecanismo de protección y ordena al legislador a una ley al respecto.

³⁰² La sentencia T-018/12 establece que el derecho a la objeción de conciencia (i) se encuentra avalado en la libertad de conciencia (Art. 18 de la C. P) y la libertad de religión y de culto (art. 19 de la C. P); (ii) no requiere para su ejercicio de un desarrollo legislativo específico; (iii) es susceptible de amparo a través de la acción de tutela; y (iv) las convicciones y creencias, bien sean de carácter religioso, ético, moral o filosófico, que impidan prestar el servicio militar obligatorio mediante la figura de la objeción de conciencia, deben definir y condicionar la conducta del objetor mediante manifestaciones externas y comprobables de su comportamiento (es decir, deben ser profundas, fijas y sinceras).

internacionales³⁰³. Según datos proporcionados por el Ejército, para 2015 fueron reconocidas 13 solicitudes de OC de un total de 145 presentadas, (sobre un total de 80.000 reclutados), todas ellas por razones de tipo religioso. Respecto a otras motivaciones alegadas en 2014, solamente fueron aceptadas dos solicitudes por motivos políticos o morales, y una sola en 2013.

Las organizaciones acompañantes de objetores de conciencia destacan que existe un gran abismo entre el número de casos presentados ante las instancias administrativas de reclutamiento y el número de casos de jóvenes que han interpuesto solicitudes formales para la garantía del derecho a la OC.

La ausencia de legislación ha sido un obstáculo para el ejercicio de este derecho. La Defensoría del Pueblo identificó situaciones problemáticas con respecto de la garantía del derecho a la OC que tienen que ver con: (i) la inaplicación y desconocimiento de la OC como una causal de exención de la prestación del SMO; (ii) dificultades relacionadas con el momento en que se manifiesta la condición de objetor de conciencia; (iii) dificultades relacionadas con la valoración de las pruebas; y (iv) silencio judicial sobre el derecho a la OC³⁰⁴.

Desde la expedición de la sentencia C-728/09 ha habido cuatro intentos fallidos en el Congreso de tramitar legislación en torno al derecho. De las numerosas propuestas solamente dos proyectos de ley avanzaron a un segundo debate en los años 2012 y otra en la legislatura finalizada en 2016. Este último Proyecto de Ley 20/15³⁰⁵ que propone regular el tema de la OC al SMO y también en el marco de los servicios médicos, contempla la objeción institucional para el caso de la interrupción voluntaria del embarazo para las causales permitidas por la Corte³⁰⁶. Así mismo establece un comité interdisciplinario dependiente del Ministerio de Defensa que evaluaría las objeciones de conciencia presentadas al Ejército, desconociendo las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en cuanto a que este no sería un estamento imparcial que garantice el derecho a la OC.

3. Iniciativas legislativas asociadas al servicio militar obligatorio

En los últimos cinco años ha habido cambios normativos que afectan las obligaciones en torno al SMO. A través de prórroga de Ley de Orden Público (Ley 1738 de 2014) desapareció la presentación de la libreta militar como requisito para el grado universitario. Es de aclarar que esta ley es transitoria y debe ser renovada cada cuatro años. También, mediante la ley 1780 de 2016, promovida por el gobierno nacional, se estableció que no se puede negar la contratación laboral de jóvenes por no tener la libreta militar, y se dispuso de un plazo de 18 meses para que estos definan su situación militar a partir de la expedición de un certificado de registro en la página web dispuesta para tal efecto³⁰⁷. Pasado este periodo de tiempo el empleador tiene la discrecionalidad legal de no renovar o terminar la vinculación contractual del joven.

Estos cambios legislativos representan medidas que atenúan la restricción de derechos, y no un cambio estructural y permanente en la garantía de derechos fundamentales como el trabajo y la educación.

³⁰³ En el año 2004, en sus Observaciones finales el Comité de Derechos Humanos en su apartado 17, señaló la preocupación por la falta de legislación relacionada con el derecho a la OC. Así mismo, en sus Observaciones finales en 2010 el Comité señaló que “El Estado parte debe, sin dilación, adoptar legislación que reconozca y regule la objeción de conciencia para permitir la opción por un servicio alternativo, sin que dicha opción genere efectos punitivos y revisar la práctica de batidas” (página 8). Estas recomendaciones no han sido acatadas por el Estado colombiano.

³⁰⁴ Personería del Pueblo. Informe: Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y objeción de conciencia. 2014. Página 63.

³⁰⁵ Proyecto de ley estatutaria 20 de 2015, Senado, presentado por la senadora Viviane Morales.

³⁰⁶ La Corte Constitucional en sentencia C-355 de 2006 reconoció tres casos específicos en la que la interrupción voluntaria del embarazo es constitucional.

³⁰⁷ <http://libretamilitar.mil.co/> Es importante señalar que esta página no funciona desde que se hizo pública su existencia.

Por otro lado, en la actual legislatura hace trámite en proyecto de ley que busca reformar la normativa del SMO. A pesar de la promesa electoral del actual Presidente, Juan Manuel Santos, de acabar con la obligatoriedad del SMO, el Ministerio de Defensa está impulsando el proyecto de ley 154/15 acumulado con el proyecto de ley 101/15 de la Cámara, que ratifica y extiende la obligación de prestar el servicio militar.

Dentro de las medidas que incluye este proyecto de ley se destacan tres por preocupantes: a) Se alarga el tiempo de prestación del SMO a 18 meses en todos los casos. b) Contempla la OC como una exención para la prestación del SMO. No obstante, establece la creación de una comisión interdisciplinaria que será la que decida quién es o no objeto. Preocupa que esta comisión estaría a cargo del Ministerio de Defensa, a pesar de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. c) No es necesaria la libreta militar para acceder a empleo, pero si para mantenerlo. En todo caso la situación militar se deberá acreditar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público³⁰⁸.

4. Detenciones Arbitrarias

El Código Nacional de Policía en su artículo 207 contempla la posibilidad de la realización de retenciones transitorias de aquellos que se encuentren en estado de embriaguez y alto grado de excitación. No obstante la Corte Constitucional en sentencia C-720-07 declaró inexecutable el artículo 192 del Código Nacional de Policía que contemplaba la figura de retención transitoria como medida correctiva ya que:

“En la actualidad la retención transitoria no se encuentra revertida de controles suficientes para evitar la privación arbitraria de la libertad. Tampoco es útil para proteger a la persona retenida, pues por las condiciones en la cuales se aplica, parece más una sanción encubierta que una verdadera medida de protección”³⁰⁹.

Sin embargo la inexecutable de la retención transitoria fue diferida en el tiempo para el año 2008 y exhorto al Congreso de la República para que expidiera una legislación que regulara la materia. No obstante, hasta la fecha, no se ha cumplido lo ordenado por la Corte Constitucional, comportándose las retenciones transitorias en detenciones arbitrarias.

A lo anterior, se le suma que muchas de las retenciones se realizan con criterios arbitrarios y no ajustados a la ley, es común ver que las personas son conducidas por no portar la cedula de ciudadanía, por interpellar a la autoridad ante un proceder irregular, entre muchas otras situaciones no previstas en la legislación, pues precisamente cuando la norma se refiere a “estado grave de excitación” no es clara y se presta para que el funcionario de policía actúe con arbitrariedad. La mayoría de retenciones y detenciones arbitrarias ocurren en un mayor porcentaje con personas de estratos bajos³¹⁰.

³⁰⁸ Además existen otros aspectos preocupantes en este proyecto de ley:

- a) Insiste en la existencia de la cuota de compensación militar y mantiene este dinero sin ninguna veeduría civil en su destinación.
- b) Viola el debido proceso de la ley de reclutamiento, ya que si no se manifiestan las causales de exoneración hasta antes de la incorporación, se librará de responsabilidad a las autoridades de reclutamiento por su desconocimiento.
- c) Crea multas para colegios que no insten a sus estudiantes de último año a realizar su proceso de inscripción.
- d) Pretende descontar de nómina el pago de las sanciones a los jóvenes sin libreta que accedan a un trabajo.
- e) Crea multas para empresas que vinculen jóvenes sin definir su situación militar.
- f) Impone una multa equivalente al 30% del salario mínimo legal mensual vigente, por cada año que transcurra si el joven no se inscribe mediante trámite en línea dentro del mes siguiente al cumplir 18 años.
- g) Se impone multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por cada año de retardo por no presentarse a concentración en la fecha, hora, y lugar indicado por las autoridades de reclutamiento.

³⁰⁹ Corte Constitucional C-720-07, Magistrada Ponente: Dra. Catalina Botero Marino.

³¹⁰ En la investigación, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidad. Sebastián Lalinde Ordoñez. Documento 21 Dejusticia. “La retención o detención afecta a los estratos bajos en una proporción que casi dobla a la de los estratos medios y altos (las personas de los estratos 1 y

Los centros de retención transitoria llamados Unidad de Reacción Inmediata (URI) y Unidad Permanente de Justicia (UPJ), son aquellos sitios donde son conducidos los ciudadanos que son objeto de dichas detenciones. Según la Personería de Bogotá estima que diariamente son llevadas a la UPJ en promedio 216 personas, este número se incrementa en los fines de semana y puede sobrepasar los 500 conducidos, trayendo consigo un hacinamiento permanente pues la UPJ, pues solo tiene espacio para albergar a 350 personas³¹¹.

2 son retenidas o detenidas en el 11% de los contactos que tienen con la Policía, mientras que las personas de los estratos 4, 5 y 6 son retenidas o detenidas en el 6% de los contactos).

³¹¹ La FM. Denuncian abusos contra detenidos en UPJ. Consultado en línea: <http://www.lafm.com.co/bogot%C3%A1-y-cundinamarca/noticias/las-upj-un-dolor-de-cabeza-la#ixzz4Jy20ONPk>

CAPÍTULO VI

Situación de las personas internamente desplazadas (arts. 1, 2 y 12) [LOI, preguntas 4 y 5]

El desplazamiento forzado constituye uno de los más notorias elementos de la crisis de derechos humanos en Colombia. Dicho fenómeno tiene carácter masivo porque afecta a millones de personas en gran parte del territorio nacional, quienes padecen las condiciones propias de desplazamiento prolongado y la ausencia de soluciones duraderas, que perpetúan la violación grave, compleja y continuada de sus derechos³¹².

La población desplazada en Colombia continuó aumentando hasta alcanzar al finalizar 2013 una cifra que va de 5.500.000 a 5.700.000 personas. Durante su situación de desplazamiento prolongado, las víctimas continuaron enfrentando riesgos para su vida, integridad, libertad personal y libertad de movimientos, sin que recibieran protección adecuada.

El presente análisis revisará la situación desde el punto de vista normativo, luego desde el jurisprudencial y finalmente desde el administrativo y de la práctica. Además, se ha agregado un apartado que aborda la problemática del desplazamiento forzado que está ocurriendo, ya no como consecuencia del conflicto armado, sino como resultado de la puesta en práctica de proyectos de desarrollo (explotación de recursos naturales, construcción e infraestructura o agroindustria) en lugares cercanos a los asentamientos humanos.

1. La respuesta a la crisis de desplazamiento bajo la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*

La ley 387 de 1997 reconoció la existencia del desplazamiento forzado y la obligación de Estado de prevenir el desplazamiento, asistir y proteger a la población desplazada de manera prioritaria y garantizar su estabilización socio-económica a través del retorno o la reubicación. Para cumplir sus objetivos, la ley 387 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD–³¹³ y se reglamentó y desarrollo profusamente a través de numerosos decretos, directivas presidenciales, resoluciones, acuerdos, circulares y documentos CONPES.

Los avances normativos para prevenir y atender el desplazamiento forzado no siempre se han traducido en políticas efectivas, por lo que la población desplazada ha debido acudir a la protesta social y a la acción de tutela, y muchas acciones de atención y protección son el resultado de fallos judiciales.

³¹² Las situaciones de desplazamiento prolongado son aquellas que han superado la fase inicial de emergencia pero para las que no existen soluciones en el futuro inmediato. “El sufrimiento de los más de 4 millones de desplazados por el conflicto en Colombia se ajusta a la definición de situación prolongada en cuanto a número, duración, carácter crónico y falta de respuestas adecuadas por parte de los gobiernos locales y de la comunidad internacional”. Ver: Thais Bessa, “Doblemente Olvidados”, en Revista *Migraciones Forzadas* N° 33, noviembre de 2009, pág. 11.

³¹³ El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD– estaba conformado por 19 entidades públicas, entre ministerios e instituciones descentralizadas, además de las autoridades departamentales, distritales y municipales.

La promulgación de la ley 1448 de 2011, conocida como *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* reconoció la existencia del conflicto armado interno y de las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en Colombia.

La ley también creó un nuevo escenario legal e institucional para la atención del fenómeno del desplazamiento y la restitución de tierras³¹⁴, en todos sus componentes: la declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento (art. 61); las etapas de la atención humanitaria (arts. 62, 64 y 65); los retornos y reubicaciones (art. 66); y la cesación de la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta (art. 67). La atención a la población desplazada se complementa con las medidas relativas a la prevención del desplazamiento y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecidas en la ley 387 de 1997 y sus normas reglamentarias (art. 60).

La ley estipuló que la indemnización por vía administrativa para las víctimas del desplazamiento se entrega por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos que defina el Gobierno nacional: subsidio integral de tierras; permuta de predios; adquisición y adjudicación de tierras; adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural o Urbano (art. 132)³¹⁵.

Por su parte, las víctimas de desplazamiento forzado y otros abusos contra los derechos humanos cometidos antes de 1985 sólo podrán beneficiarse de una reparación simbólica, no de la restitución de tierras ni de una compensación económica. Las víctimas de abusos contra los derechos humanos cometidos entre 1985 y 1991 tendrán derecho a una compensación económica, pero no a la restitución de tierras.

Las disposiciones sobre la restitución de tierras de la ley 1448, que se analizan el siguiente Capítulo del presente reporte, no comprenden la restitución de viviendas ni patrimonio tal como lo indican los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*³¹⁶, pese a que se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales³¹⁷.

³¹⁴ La ley 1448 de 2011 creó una nueva institucionalidad responsable de la efectividad de los derechos a la verdad, justicia y a la reparación, la cual abarca los Centros Regionales de Atención y Reparación, encargados de unificar y reunir toda la oferta institucional para la atención a las víctimas, a fin de que estas sean informadas sobre sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de asistencia y reparación consagradas en ella (art. 168, numeral 11 y parágrafo). Además, los Comités Departamentales, Distritales y Municipales para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas responsables de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo territorial, para garantizar la adecuada y oportuna atención a las víctimas. El SNAIPD que había creado la ley 387 de 1997 se denominará Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas -SNARIV- (art. 159 y 160) y se amplió a 32 entidades y los Programas Presidenciales de Atención Integral contra Minas Antipersonal, y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (art. 160). Asimismo, se creó la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial -UAERIV- (art. 166), con las funciones de garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas; implementar y administrar el Registro Único de Víctimas; ejercer la coordinación nación-territorio; administrar los recursos necesarios y hacer entrega a las víctimas de la indemnización por vía administrativa; garantizar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial; implementar acciones para garantizar la atención oportuna e integral en los desplazamientos masivos; coordinar los retornos y/o reubicaciones de las víctimas de desplazamiento forzado; entregar la asistencia humanitaria a las víctimas (art. 168). La ley también creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (art. 103).

³¹⁵ El decreto 1377 de 2014 estipuló que el monto de indemnización para los núcleos familiares víctimas de desplazamiento forzado se entregará de manera independiente y adicional a la oferta social del Estado y a las modalidades definidas en el artículo 132 de la ley 1448 de 2011 u otros subsidios o beneficios a los que pudiera acceder la población víctima de desplazamiento forzado. En consecuencia, el acceso a las modalidades del artículo 132 de la ley 1448 de 2011, enumeradas en el párrafo anterior, no constituyen indemnización (art. 8).

³¹⁶ Dichos Principios establecen que “[t]odos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial” (principio No 2). Ver: Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones, *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*, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

³¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero.

2. Avances jurisprudenciales: Más de diez años bajo un estado de cosas inconstitucional

La Corte Constitucional ha desarrollado una extensa jurisprudencia sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas. Hace más de quince (15) años reconoció que el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país, el más grave del mundo occidental. La Corte advirtió que se trata de un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de las personas obligadas a migrar internamente; y reiteró que la asignación de recursos para solucionar la crisis humanitaria que representa este fenómeno de alcance nacional debe tener prelación³¹⁸.

Posteriormente, a través de la sentencia T-025 de 2004³¹⁹, la Corte declaró un “estado de cosas inconstitucional” en relación con el desplazamiento, que se evidencia en la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales de las personas desplazadas; un número significativo de la población nacional afectada; la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la falta de expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; la inexistencia de programas específicamente dirigidos a la población desplazada; la deficiente coordinación entre entidades públicas; y la ausencia de presupuesto suficiente.

En la sentencia T-025 la Corte emitió una serie de órdenes complejas dirigidas a las entidades que conformaban el SNAIPD, con la finalidad de resolver las falencias que dieron origen al estado de cosas inconstitucional. La Corte también ha subrayado luego que la política pública debe ajustarse a las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad, en particular a los estándares de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*³²⁰ y los *Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas*³²¹.

En los diez años siguientes a la sentencia T-025, el Alto Tribunal ha emitido una serie de órdenes a través de autos de seguimiento específicos para los derechos humanos de las personas desplazadas; los enfoques étnico, de género y generacional; y los distintos componentes de la política pública de prevención y atención al desplazamiento. Este proceso ha conseguido mantener el fenómeno del desplazamiento en la agenda pública como una cuestión de vulneración de derechos humanos y en las políticas públicas.

En virtud de los autos el gobierno ha cumplido parcialmente algunas de sus obligaciones legales y constitucionales, tales como la formulación del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada³²² y la inclusión del desplazamiento en el Plan Nacional de Desarrollo³²³. Dicho proceso también ha promovido un mayor compromiso de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación con los derechos humanos de la población desplazada, y ha posibilitado la participación

³¹⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

³²⁰ Naciones Unidas, Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

³²¹ Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones, 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, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

³²² La ley 387 de 1997 ordenaba al Gobierno nacional diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, debía ser adoptado mediante decreto (art. 9). Fue expedido mediante el decreto 250 de 2005.

³²³ El Plan Nacional de Desarrollo –PND–, conforme a la Constitución Política, es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno (art. 339). El PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

de algunas organizaciones de la población desplazada y ONG de derechos humanos. La sentencia contribuyó a desbloquear parcialmente el funcionamiento del SNAIPD³²⁴.

No obstante, el cumplimiento de las órdenes se ha hecho a través de medidas que en muchas ocasiones son de naturaleza formalista y carecen de enfoque de derechos humanos. Además, la implementación de dichas medidas ha carecido de articulación interinstitucional apropiada.

Transcurridos diez años desde la declaración del estado de cosas *inconstitucional*, la Corte Constitucional concluyó que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en la política pública de atención al desplazamiento, en:

“los componentes de prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial (personas y pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres) transversal a todos los elementos de la política pública, representan los rezagos más grandes en términos de materialización de las medidas solicitadas por la Corte en aras de la protección de los derechos de esta población”³²⁵.

El nivel de incumplimiento más preocupante se refiere a las órdenes en materia de prevención del desplazamiento; derecho a la verdad, justicia y reparación; derechos a la tierra y la vivienda, y generación de ingresos, emitidas en el auto 008 de 2009³²⁶ y el auto 219 de 2011³²⁷.

Por ejemplo, ante la persistencia de las barreras que dificultan el acceso al Registro de Víctimas y a los programas de atención, en especial en el caso de las víctimas de los grupos paramilitares, a través de la sentencia T-441 de 2012 la Corte Constitucional subrayó la obligación de inscribir a todas las víctimas del conflicto armado en el Registro, sin discriminar según el perpetrador del desplazamiento³²⁸.

Por todo lo anterior, en 2014 la Corte decidió mantener la vigilancia del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 y sus autos³²⁹, pues *“pese al tiempo transcurrido desde la emisión de la sentencia T-025 en 2004, no puede ceder en su deber de velar por la protección y garantía de los derechos de la población desplazada”³³⁰.*

Como la reforma dispuesta por la *Ley de Víctimas* no ha conducido a una efectiva prevención del desplazamiento ni a la protección de los derechos de las víctimas, la Corte solicitó al Gobierno precisar la interrelación existente entre la política pública de la ley 387 de 1997 y la prevista en la ley 1448 de 2011³³¹, para asegurarse de que la implementación de la política de reparación a las víctimas contribuyera a la superación del estado de cosas *inconstitucional* en materia de desplazamiento

³²⁴ Esto fue posible gracias a la convocatoria del Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, que tenía a su cargo la formulación del Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, y la conformación y/o reactivación de los Comités Municipales y Departamentales de Atención a la Población Desplazada.

³²⁵ Corte Constitucional, *Proceso de seguimiento 10 años*, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Proceso%20de%20Seguimiento%2010%20a%C3%B1os.PDF>

³²⁶ Corte Constitucional, auto 008 de 2009, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.

³²⁷ Corte Constitucional, auto 219 de 2011, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., 13 de octubre de 2011.

³²⁸ *“(…) las víctimas del desplazamiento forzado son todas las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como pueden ser las que actualmente perpetrar las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubiera reincidido en su accionar delictivo las víctimas de desplazamiento forzado por las acciones emprendidas por ‘bandas criminales’”, en: Corte Constitucional, Sentencia T-441 de 2012, M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.*

³²⁹ Corte Constitucional, Auto, Ref.: *Solicitud de información al Gobierno nacional sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., marzo 11 de 2014.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Corte Constitucional, auto 219 de 2011, Ref.: sentencia T-025 de 2004 y autos 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, 233 de 2007, 116 de 2008, 008 y 011 de 2009, y 385 de 2010, M.P.: Luis Eduardo Vargas Silva, Bogotá D.C., octubre 13 de 2011.

forzado y no se convirtiera en una excusa para postergar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. La Corte también solicitó al Gobierno nacional la presentación de un reporte acerca del progreso en la reglamentación de la política de verdad, justicia y reparación de la ley para las víctimas de desplazamiento forzado, y del grado de incorporación, en dicha reglamentación, del marco constitucional y las reglas jurisprudenciales desarrolladas.

En 2014 la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 –CSML–, conformada por los organismos de control del Estado, halló que los avances parciales en la atención a las víctimas de desplazamiento forzado seguían sin ser suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucional³³². La CMSL concluyó que, en el marco creado por la Ley de Víctimas, el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 no ha conseguido resolver problemas como la poca efectividad de la política de prevención y protección que se traduce en el incremento constante del número de personas desplazadas; los obstáculos para el disfrute del derecho a recibir asistencia humanitaria; el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales, atendidos mediante programas regulares para la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; la inexistencia o debilidad en el enfoque diferencial de género y étnico; la desarticulación de la política de atención, especialmente entre entidades nacionales y territoriales; y concentración de los esfuerzos centrados en la implementación de la Ley de Víctimas y no en el cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025.

3. Avances administrativos

Los avances y dificultades de aplicación de la normatividad para la atención del desplazamiento forzado y de las recomendaciones del Representante Especial se pueden sintetizar en cuatro aspectos:

3.1. Reforma institucional

Los fondos asignados a la política de atención al desplazamiento se han incrementado, pero las acciones de fortalecimiento institucional se han orientado a la implementación de la Ley de Víctimas, en especial a la creación y reglamentación de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –SNARIV–, tales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, la Unidad Nacional de Protección –UNP–, el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas o los Comités Territoriales de Atención a Víctimas. Mientras tanto, los resultados obtenidos en los componentes de la política pública son limitados.

3.2. La prevención, o protección contra el desplazamiento, no ha sido efectiva

Las medidas de prevención no han detenido el desplazamiento, como lo demuestra el hecho de que Colombia sea el país con la mayor población de personas internamente desplazadas como consecuencia de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, cometidas en un contexto de conflicto armado interno. En muchas ocasiones el desplazamiento es una estrategia al servicio la usurpación de los territorios de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas, en donde existen planes de implementar proyectos a gran escala de explotación minero-energética, ganadería extensiva, agroindustria y obras de infraestructura.

³³² Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 –CSML–, Informe al Congreso de la República 2013 – 2014, Bogotá D.C., Colombia, agosto de 2014, págs. 573 a 575.

Mientras que existen numerosas recomendaciones formuladas a Colombia en materia de protección contra el desplazamiento³³³, hay pocos avances de Colombia en este tema, que se agrupan en tres puntos:

- a. El capítulo sobre Garantías de No Repetición de La *Ley de Víctimas*. Allí se ordenó el fortalecimiento del SAT (art. 149) y de los planes y programas que conforman la política pública de prevención y protección de las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como parte del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (art. 131).

El decreto 4800 de 2011³³⁴ reiteró la obligación estatal de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, para neutralizar o superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, el decreto definió unas responsabilidades de “*Prevención Temprana*” y estableció que estas responsabilidades buscan que, ante la inminencia de una violación de derechos humanos, se emprenden acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas (art. 193).

El mismo decreto ordenó al Gobierno nacional coordinar la elaboración de un *Mapa de Riesgos* de comunidades, municipios, organizaciones de víctimas, organizaciones para la restitución de tierras, organizaciones de mujeres y grupos étnicos afectados por el conflicto armado interno y la acción de grupos armados organizados al margen de la ley (arts. 194 y 197). Asimismo, dispuso la implementación de un Sistema de Información del Sistema de Alertas Tempranas, con el propósito de monitorear y advertir situaciones de riesgo de inminencia, coyuntural y estructural, y además reportar sobre la evolución del riesgo y el impacto y los resultados de la respuesta institucional (art. 200). Además, señaló que las recomendaciones realizadas por el Ministro del Interior con base en los informes realizados por el SAT, en el marco de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–³³⁵, deben ser atendidas de manera oportuna y adecuada por parte de las entidades del nivel nacional y territorial, responsables en la prevención a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, y reportarán a la secretaría técnica de la CIAT sobre los avances en la implementación de las mismas (art. 200).

³³³ El Representante Especial recomendó al Estado colombiano cuatro medidas: a) Adoptar una noción más amplia de la “protección de civiles” o “protección de las comunidades de riesgo” como criterio para evaluar el potencial de riesgo; b) Incluir a la Defensoría del Pueblo y a su Sistema de Alertas Tempranas (SAT), como principal autor de los informes sobre evaluación de los riesgos, en las deliberaciones del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT– sobre las recomendaciones de la alerta temprana; c) Mejorar las respuestas a los informes de alerta temprana para que se pueda actuar sin que se requiera una medida de alerta temprana propiamente dicha; d) Utilizar un enfoque participativo y celebrar consultas con las poblaciones sobre los mejores medios de protección (párr. 75). En igual dirección, el Representante formuló una serie de recomendaciones basadas en el respeto del principio de distinción entre civiles y militares, por parte de todos los actores del conflicto armado: i) Respetar todas las obligaciones que les incumben con arreglo al DIH, en particular la neutralidad militar intrínseca de los civiles, y abstenerse de ejercer presiones sobre ellos; ii) No poner en peligro innecesariamente la seguridad de los civiles violando el principio de distinción y utilizando instalaciones civiles para fines militares; iii) Respetar los deseos y las políticas adoptadas por las comunidades que desean permanecer neutrales en el conflicto armado, como medio de protegerlas contra la violencia (párr. 76). Asimismo, otros órganos de derechos humanos y el Alto Comisionado para los Refugiados –ACNUR– han recomendado medidas de fortalecimiento del funcionamiento e independencia del SAT. Ver: ACNUR, *Balance de la Política Pública para la Atención Integral del Desplazamiento Forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007*, Bogotá D.C., agosto de 2007, pág. 208.

³³⁴ Decreto 4800 de 2011 por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

³³⁵ El gobierno del presidente Álvaro Uribe V., en el marco de su política de “seguridad democrática”, modificó el funcionamiento del SAT, con el objetivo de que entidades gubernamentales se encargaran de emitir las alertas tempranas, función asumida hasta entonces por la Defensoría del Pueblo. De tal modo, creó el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas –CIAT–, conformado por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Ministerio de la Defensa Nacional, para valorar las informaciones provenientes de los informes de la Fuerza Pública, los informes de riesgo de la Defensoría del Pueblo y decidir la emisión de la alerta temprana. Esta reforma restó eficacia e independencia al SAT de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, el punto 3.4 de los Acuerdos de paz entre el Gobierno y el grupo guerrillero Farc, suscrito en 2016, comprende medidas que restituyen la autonomía de la Defensoría del Pueblo en la emisión de alertas tempranas, sin someterlas a la CIAT.

- b. A través del decreto 2890 de 2013, el Gobierno creó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas –CIAT–, como la instancia encargada de recomendar al Ministro del Interior la emisión o no de alertas tempranas, y a las autoridades competentes medidas para la prevención de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH³³⁶. La CIAT está conformada por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Director de la Unidad Nacional de Protección, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Desafortunadamente, las recomendaciones del Representante Especial y del ACNUR con respecto al SAT y la CIAT no fueron consideradas pues, aunque es la entidad que produce la información, la Defensoría del Pueblo no juega un papel decisivo en la emisión de las alertas tempranas, puesto que su participación en la CIAT es únicamente a título de invitado permanente.

- c. La Defensoría del Pueblo, por su parte, ha conseguido progresos en la implementación del Sistema de Información del SAT a través de la conformación de un equipo experto en sistemas de información, actividades de capacitación del equipo del SAT y la elaboración del mapa de riesgos a nivel veredal³³⁷, lo que aumenta la exactitud en la identificación de riesgos³³⁸.

A pesar de todo lo anterior, un vacío del trabajo del SAT radica en que sus advertencias no contemplan el riesgo que las acciones de la Fuerza Pública generan sobre la población.

Adicionalmente, las medidas recomendadas en los informes de riesgo del SAT no tienen plena aplicación por parte de las autoridades responsables de enfrentar las causas de riesgo, por lo cual permanece sin solución una de las más graves falencias tradicionales de la política de prevención de las violaciones de derechos humanos y las infracciones al DIH. La Estrategia de Seguimiento a la respuesta estatal ante las situaciones de riesgo advertidas, que fue diseñada por la Defensoría del Pueblo con la finalidad de evaluar las medidas de prevención y protección de los derechos humanos, encontró que en 2013 continuaban presentándose respuestas evasivas a las responsabilidades de prevenir y proteger que tienen las entidades del Estado. También se evidenció la adopción de medidas inadecuadas en términos de focalización, celeridad, y pertinencia en relación con las causas de riesgo advertidas por el mismo sistema³³⁹.

Como consecuencia de lo anterior, las medidas de prevención expuestas no han conseguido mejorar la protección contra hechos de desplazamiento forzado provocados por las acciones de la Fuerza Pública, los grupos paramilitares y los grupos guerrilleros. La cifra estimada en diciembre de 2009, de entre 3.300.000 personas inscritas en el registro gubernamental y 4.900.000 personas desplazadas³⁴⁰, se ha incrementado permanentemente. A diciembre de 2013 el estimativo alcanzó el rango entre 5.500.000 personas inscritas en el registro gubernamental y 5.700.000 de personas desplazadas³⁴¹.

³³⁶ Decreto No 2890 de 2013, por el cual se crea y reglamenta la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) y se dictan otras disposiciones.

³³⁷ La zona rural de los municipios se dividen en *veredas*. Generalmente cada vereda cuenta con una escuela como centro educativo y comunitario, y sus habitantes organizan una Junta de Acción Comunal.

³³⁸ Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, Respuesta al derecho de petición DF-164/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas, julio 13 de 2015.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, May 2010, pág. 49.

³⁴¹ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2013 - People Internally Displaced by Conflict and Violence*, May 2014, págs. 41 y 42.

La mayor parte de esta población se encuentra en situación de desplazamiento prolongado, la cual se caracteriza por su duración, la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, la exposición a riesgos para su vida, las necesidades de protección insatisfechas y la ocurrencia de desplazamientos repetidos, y por último la imposibilidad o serias dificultades para obtener soluciones duraderas.

A esta población deben añadirse las cerca de 400.000 personas que han abandonado su lugar de residencia, huyendo en busca de protección más allá de las fronteras nacionales³⁴².

La frecuencia de los hechos de desplazamiento forzado indica la insuficiencia de las medidas de prevención, las cuales no se han enfocado sobre las causas de la problemática. Tampoco se tiene en cuenta que estas acciones están muchas veces motivadas en el interés de actores privados que se benefician del desplazamiento forzado mediante la apropiación de las tierras de los campesinos y los territorios ancestrales de las poblaciones afrodescendientes e indígenas, donde se planean obras de infraestructura y proyectos agroindustriales, mineros y energéticos.

Entre abril de 2010 y noviembre de 2013 se tuvo conocimiento de la ocurrencia de 323 casos de desplazamiento masivo³⁴³. De los casos en los que se dispone de información sobre la pertenencia de las víctimas de los hechos, 50 corresponden a pueblos indígenas y 37 a comunidades afrodescendientes. En 50 hechos resultó desplazada la población campesina; en 38 lo fueron pobladores urbanos; en tres, poblaciones afrocolombianas e indígenas; en siete lo fueron a la vez poblaciones indígenas y campesinas; y en un mismo hecho se desplazaron poblaciones afrodescendientes y campesinas.

De los 234 hechos de desplazamiento masivo en los que se tiene información sobre la presunta autoría, 89 corresponden a grupos paramilitares; 21, a la Fuerza Pública; y 41 a grupos guerrilleros. En los desplazamientos causados por enfrentamientos armados, 75 hechos ocurrieron por combates entre grupos paramilitares y grupos guerrilleros; y ocho entre la Fuerza Pública y grupos guerrilleros.

3.3. La protección durante el desplazamiento no ha resultado efectiva

Durante su desplazamiento, la población enfrenta un permanente riesgo de violación de sus derechos. La Corte Constitucional advirtió en 2007 que *“los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia en el país son objeto de persecuciones, amenazas, atentados, homicidios, torturas, retenciones, señalamientos y otros actos delictivos de comprobada ocurrencia, como parte de un patrón recurrente que se asocia a sus labores comunitarias y cívicas”*³⁴⁴. Desde entonces, el Alto Tribunal ha ordenado la adopción de medidas de protección de los derechos a la vida y a la seguridad personal de las personas desplazadas que se encuentran en riesgo. Por ejemplo, a través del auto 092 de 2008 la Corte ordenó al Gobierno adoptar medidas específicas de protección e investigación judicial para la superación de la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento.

La *Ley de Víctimas* introdujo reformas en los programas de protección existentes. Estableció que las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de

³⁴² El ACNUR estimaba hasta 2014 en más de 400 mil los colombianos que vivían fuera del país en condición de refugiados. Ver: “Hay 400.000 colombianos refugiados en el extranjero: Acnur”, Diario *El Colombiano.com*, agosto 11 de 2014.

³⁴³ Comisión Colombiana de Juristas, Listado de casos de desplazamiento forzado masivo en Colombia, abril de 2010 a diciembre de 2013.

³⁴⁴ Corte Constitucional, auto 200 de 2007. Ref.: *Sentencia T-025 de 2004 – Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2007.

reparación y en especial de restitución de tierras, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia, y que estas medidas podrán extenderse al núcleo familiar. Además, en los municipios en donde se adelanten procesos de restitución de tierras, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas y de sus representantes, así como de los funcionarios (art. 31). La ley señala que se deberá dar información permanente a las autoridades judiciales y administrativas que adelantan los procesos de investigación, con la finalidad de que en el transcurso del mismo se tenga en cuenta la situación de la víctima. En particular, se tendrán en cuenta las razones que puedan impedir o dificultar la participación de la víctima en las diligencias judiciales con el fin de adoptar correctivos (art. 32).

Mediante el decreto 4912 de 2011, *“Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”*, se designa una entidad específica encargada de la protección, se elimina el Programa del Ministerio³⁴⁵, y se incluye la Ruta de Protección para la Población Desplazada, diseñado a partir de las órdenes del auto 200 de 2007 de la Corte Constitucional. El decreto 4065 de 2011 crea la UNP y unifica todos los programas de protección, con excepción de los que están bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación³⁴⁶ y la Procuraduría General de la Nación³⁴⁷.

A pesar de todas estas disposiciones, la única diferencia notable entre los dos decretos consiste en la institución encargada de brindar la protección: la UNP tiene la responsabilidad del programa en el nuevo programa del decreto 4912, en lugar del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Las modificaciones introducidas a la política de protección por la *Ley de Víctimas* no han conseguido disminuir de manera significativa las amenazas y ataques contra las personas desplazadas³⁴⁸. Por el contrario, los perpetradores de los hechos se enfocan en las víctimas que reclaman la restitución de tierras despojadas, las mujeres desplazadas y los defensores de los derechos territoriales de las comunidades rurales. La gravedad de los hechos de violencia dirigidos contra las víctimas del desplazamiento ha llamado la atención de los órganos de las Naciones Unidas. La ACNUDH observó que habían continuado las agresiones y amenazas contra los defensores de los derechos humanos y contra quienes participan en el programa de restitución de tierras, y subrayó que, en muchas regiones, estas violaciones a los derechos humanos son atribuibles a los *“grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares”*³⁴⁹, nombre que utiliza la ACNUDH para referirse a los grupos paramilitares que persisten en el país. La ACNUDH advirtió que durante 2013 se presentó *“un aumento del número de asesinatos, amenazas y ataques contra*

³⁴⁵ Decreto 1740 de 2010 por el cual se reglamenta el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

³⁴⁶ Resolución 0-5101 de 2008 por medio de la cual se reglamenta el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación.

³⁴⁷ Resolución 377 de 2003 por medio de la cual se reglamenta y reestructura el programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso disciplinario, y se establecen políticas para su aplicación y ejecución.

³⁴⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– ha reiterado el llamado de atención sobre las falencias de los programas de protección, que resume en: a) la falta de coordinación entre los entes de protección, la Fiscalía y el Poder Judicial para investigar en forma seria y efectiva los hechos que dieron origen a las medidas de protección, y así remover los factores de riesgo denunciados; b) fallas en los mecanismos de concertación con los beneficiarios para la implementación de las medidas de protección, así como retardo en su cumplimiento o negativa a reconocer la representación de beneficiarios; c) falta de acceso a la información sobre las evaluaciones de riesgo y la metodología de evaluación; y d) desconocimiento por parte de los beneficiarios y sus representantes sobre los criterios utilizados para modificar, disminuir o desactivar los esquemas de protección. Ver en: Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, *Informe de País Colombia. Verdad, Justicia y Reparación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 diciembre 2013, párr. 147.

³⁴⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 22º período de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 7 de enero de 2013, A/HRC/22/17/Add.3, párr. 3.

los reclamantes, los dirigentes sociales y los funcionarios públicos que participan en los procesos de restitución de tierras”³⁵⁰.

Del mismo modo, la Corte Constitucional ha reiterado su llamado de atención sobre la situación de riesgo y la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, y en particular de quienes adelantan actividades comunitarias y de defensa de derechos humanos. El Alto Tribunal destacó en 2012 que muchos de los ataques han ocurrido contra mujeres que ya contaban con medidas de protección otorgadas en virtud del auto 092 de 2008 o medidas cautelares otorgadas por la CIDH³⁵¹, y en 2013 resaltó:

“[el] aumento en el número de mujeres líderes desplazadas asesinadas a partir del año 2009, el incremento de persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones físicas y verbales contra estas mujeres y los miembros de su núcleo familiar, así como la magnitud de los actos de violencia sexual cometidas en contra de las mujeres en el marco del conflicto armado”³⁵².

Por su parte, la Defensoría del Pueblo reportó al menos 71 asesinatos de líderes de restitución de tierras ocurridos en catorce departamentos del país entre 2006 y 2011³⁵³. No obstante, la Fiscalía General de la Nación informó acerca de investigaciones en curso de únicamente 49 homicidios de personas que reclamaban sus tierras cometidos entre 2000 y 2013, lo cual es indicativo de la impunidad frente a estos delitos. La ACNUDH señaló en 2015 que *“las frecuentes amenazas de muerte contra activistas de restitución de tierras y la impunidad conexa deben ser abordadas firmemente”³⁵⁴.*

Estos hechos de violencia contra las personas desplazadas forman parte de estrategias complejas que buscan intimidar a la población desplazada para que evite buscar la reparación del daño y la restitución de las tierras³⁵⁵. Las comunidades rurales coinciden con dicho diagnóstico de la Defensoría acerca de los métodos utilizados por quienes buscan impedir la labor de defensa del derecho a defender la tierra³⁵⁶.

Las amenazas, los ataques, falsas acusaciones y otras formas de intimidación y persecución contra las personas desplazadas y reclamantes de tierras han provocado nuevos casos de desplazamiento. Aunque no se dispone de datos completos sobre casos de repetición de desplazamiento, las *“reubicaciones como medida de protección”*, que en la práctica implican un nuevo desplazamiento, sugieren que los desplazamientos repetidos se presentan con frecuencia. De acuerdo con la UNP, entre

³⁵⁰ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/25/19/Add.3, enero 24 de 2014, párr. 31.

³⁵¹ Corte Constitucional, auto de 2012, Ref.: *Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre avances en el diseño e implementación del programa de promoción a la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social cívica o de los Derechos Humanos ordenado en el auto 092 de 2008*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., octubre 29 de 2012.

³⁵² Corte Constitucional, auto 098 de 2013, Ref.: *Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008*, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., mayo 21 de 2013.

³⁵³ *“Defensoría del Pueblo insta a las autoridades a implementar medidas efectivas de protección a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil que adelantan procesos de reclamación de tierras”*, septiembre 6 de 2011, disponible en http://www.defensoria.org.co/red/?_item=0301&secc=03&ts=2&n=1344

³⁵⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 28º período de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/28/3/Add.3, 23 de enero de 2015, párr. 40.

³⁵⁵ La Defensoría del Pueblo ha identificado la existencia de cuatro estrategias que tienen el propósito de consolidar la usurpación de las tierras de esta población: a) Violenta (amenazas, homicidios, señalamientos y desplazamiento forzado); b) judicial (judicialización de líderes y defensores acompañantes); c) territorial (desalojos a población retornada, destrucción de cultivos de pancoger, bloqueos de vías y fuentes de agua); y d) social (repoblamiento, invasiones, cooptación de líderes y creación de organizaciones paralelas). En: Defensoría del Pueblo, *Informe de Respuesta al auto 058 de 2013*, págs. 33 y 34.

³⁵⁶ Los delegados de las comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas de diferentes regiones del país al Encuentro de Intercambio de Experiencias de Protección y Autoprotección de Defensores y Defensoras de los Derechos a la Tierra y el Territorio, realizado en Bogotá

enero de 2012 y mayo de 2013 se “reubicaron” temporalmente 94 reclamantes de tierras debido a graves riesgos contra sus vidas.

Además de la falta de un enfoque preventivo, y de la ausencia de medidas efectivas para la protección física para las personas y comunidades víctimas de desplazamiento forzado, la inexistencia de una política que cumpla las obligaciones señaladas por *los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*³⁵⁷ en términos de voluntariedad, seguridad y dignidad en el retorno o reasentamiento (vacío que fue advertido por la Corte Constitucional³⁵⁸), es el tercer vacío en materia de protección de los derechos de las personas durante el desplazamiento. La ausencia de plenas condiciones de seguridad en los procesos de retorno, que garantice a las personas desplazadas la protección contra retornos o reasentamientos forzados, es especialmente preocupante.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que los retornos y reubicaciones no garantizan los derechos de las personas desplazadas, y ha identificado siete problemas en estos procesos: a) Están motivados por la falta de atención en los municipios receptores; b) no se conocen los estudios de riesgo del lugar de retorno o reubicación; c) hay demora en la aplicación de las rutas de atención o inexistencia; d) se carece de diseño y ejecución de planes de retorno y reubicación; e) es visible la debilidad o ausencia de coordinación interinstitucional; f) no se cumplen los compromisos interinstitucionales, particularmente de parte de las autoridades territoriales; g) persisten el riesgo y las amenazas, en particular contra reclamantes de restitución de las tierras³⁵⁹.

Asimismo, la Defensoría ha manifestado que, en algunos casos, después de un mes ocurrido el desplazamiento masivo, se organizan “retornos de emergencia”, sin considerar el riesgo para la seguridad de los retornantes y de repetición de los hechos de desplazamiento. En los casos en que se adoptan medidas de protección no se garantiza la participación de la población desplazada en su definición. La única medida colectiva de protección que se ofrece es la presencia de la Fuerza Pública³⁶⁰.

La ausencia de protección adecuada durante los retornos se hace más grave debido al hecho de que estos procesos, única solución ofrecida a la población desplazada, generalmente no se ajustan plenamente a los parámetros establecidos por las Naciones Unidas en el *Marco de Soluciones Duraderas*³⁶¹. Tal como lo ha señalado el Relator Especial para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, las personas desplazadas “*tienen el derecho de adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene*”³⁶², lo cual no es facti-

D.C., del 22 al 24 de agosto de 2013, identificaron patrones similares de violaciones contra sus derechos humanos. En esta reunión participaron comunidades rurales que defienden la tierra en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba y Sucre.

³⁵⁷ Como parte de los derechos que deben ser protegidos durante el desplazamiento, el Principio Rector N° 15 contempla el derecho a “recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro”. Ver: Naciones Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

³⁵⁸ La Corte Constitucional señaló el desarrollo de procesos de retorno sin que hayan mejorado las condiciones de violencia que generaron el desplazamiento. Algunos procesos del programa “Retornar es vivir” no contaron con evaluación de riesgo; y en departamentos como el Meta eran pocas las evaluaciones de riesgo por la Fuerza pública para los procesos de reubicación o retorno. Ver: Corte Constitucional, auto 383 de 2010. Ref. Sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008, 007, 008 y 314 de 2009, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁵⁹ Defensoría del Pueblo, *Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones*. Respuesta al auto 219 de 2011, Bogotá D.C., junio de 2014, pág. 321.

³⁶⁰ *Íd.*, págs. 82 y 83.

³⁶¹ El Marco plantea los siguientes parámetros: a) Seguridad personal y pública; b) nivel de vida adecuado; c) acceso a los medios de subsistencia; d) restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad; e) acceso a la documentación; f) reunificación familiar; g) participación en los asuntos públicos; y h) acceso a recursos efectivos y a una justicia eficaz. Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin, A/HRC/13/21, enero 5 de 2010, párr. 53 a 55.

³⁶² Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin, A/HRC/13/21, enero 5 de 2010, párr. 80.

ble si, como en el caso de Colombia, solamente cuentan con una única posibilidad, que es la del retorno³⁶³.

Los mecanismos de seguridad aplicados a los retornos de las personas desplazadas presentan además problemas de coordinación y articulación entre la UARIV, las autoridades locales, los Comités de Justicia Transicional y la Fuerza Pública en cuanto a las valoraciones de las condiciones de seguridad³⁶⁴. También es preocupante el papel desempeñado por la Fuerza Pública en los procesos de retorno de la población desplazada, pues se trata de uno de los actores del conflicto armado con responsabilidad en numerosas violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. La política de retorno del Gobierno colombiano otorga un papel de primer orden a la fuerza pública en materia de seguridad, y esto se traduce en militarización y desconocimiento del *principio de distinción* entre civiles y combatientes, incrementando el riesgo de que los retornantes puedan sufrir hechos de violencia.

La precariedad o ausencia de condiciones de seguridad en los lugares de retorno se expresa en hechos como señalamientos a las personas retornadas de colaboración con los grupos guerrilleros; amenazas; homicidios; militarización de las comunidades; combates con interposición de población civil; y presencia de Minas Anti Persona –MAP–, con las consecuentes limitaciones para la libertad de circulación.

3.4. Inexistencia de garantías de no repetición

Las medidas relativas a garantía de no repetición de los hechos ordenadas por la *Ley de Víctimas* (arts. 149 y 150) han sido implementadas con lentitud y de manera parcial, por lo que aún persisten importantes factores de riesgo para la población desplazada. Ejemplo de ello son la existencia de las estructuras paramilitares; las acciones que buscan involucrar a los civiles en las hostilidades desconociendo el *principio de distinción*; y la impunidad para el delito de desplazamiento forzado y los delitos contra la vida de las personas desplazadas. A continuación se sintetizan los aspectos relacionados con la persistencia de las estructuras paramilitares y la impunidad para el delito de desplazamiento forzado.

- a. Aunque este tema se trató anteriormente en el presente Informe, vale la pena reiterar que en 2012 los grupos paramilitares operaban en 409 municipios de 30 departamentos del país³⁶⁵. Ante esta amenaza para los derechos humanos, la CIDH subrayó que la desmovilización parcial de los grupos paramilitares y la actuación de grupos armados posteriores a la desmovilización de las AUC complejizaban aún más el conflicto armado interno³⁶⁶.
- b. Con respecto a la situación de impunidad, en su informe de 2007 el Representante Especial señaló que aunque el desplazamiento forzado había sido tipificado como delito en Colombia, se llevaban a juicio menos del 1% de todos los casos. Observaba el Representante

³⁶³ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. El Principio Rector N° 28 establece que “las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte”.

³⁶⁴ Por ejemplo, la CMSL llamó la atención sobre la situación en el departamento de Antioquia, donde la Secretaría de Gobierno ha valorado que la persistencia del conflicto armado y la lentitud en los procesos de desminado representan un obstáculo a la eficacia de la coordinación de los mecanismos de gestión y de articulación para los planes de retornos. Ver: Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448 de 2011 -CMSL-, *Segundo Informe al Congreso de la República 2014 – 2015*, Bogotá D.C., Colombia, agosto de 2015, págs. 72 y 73.

³⁶⁵ Indepaz, VIII Informe sobre Grupos Narcoparamilitares, agosto de 2013. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

³⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, *Informe de País Colombia. Verdad, Justicia y Reparación*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 31 diciembre 2013, Párr. 60.

que la mayoría de las veces los desplazamientos forzados se investigaban junto con otros delitos tipificados en el derecho penal y no como delito autónomo³⁶⁷.

Ante esta situación, el Representante recomendó a la Fiscalía General de la Nación elaborar un inventario completo de los procedimientos penales existentes hasta la fecha por el delito de desplazamiento forzado, e iniciar acciones por ese delito independientemente de otros posibles delitos, en lugar de considerarlo un aspecto accesorio o una mera consecuencia de un conflicto armado (párr. 81, literal a)). En la misma dirección, el ACNUR alertó sobre el porcentaje de impunidad del 99% de las investigaciones del delito de desplazamiento forzado, poniendo de relieve que las sentencias proferidas no llegaban al 0,02% de los casos. El ACNUR también ha exhortado a la Fiscalía a investigar a fondo el delito de desplazamiento forzado, en el contexto que se comete con mayor frecuencia³⁶⁸.

Las barreras que impiden a las víctimas del desplazamiento forzado el acceso a la justicia hacen parte del estado de cosas inconstitucional declarado hace diez años por la Corte Constitucional. Según la Fiscalía General de la Nación, las investigaciones de hechos de desplazamiento forzado como delito autónomo “han tenido gran preponderancia”, conforme a la directiva 001 de 2012 relacionada con la adopción de criterios de priorización de situaciones y casos³⁶⁹. A junio 30 de 2014 se reportaban 69 sentencias condenatorias por el delito de desplazamiento forzado, lo mismo que 14.693 procesos de investigación activos. A pesar de la expedición de múltiples resoluciones, directivas y circulares internas en los últimos años, los resultados de las investigaciones por desplazamiento forzado no mejoran.

Por otra parte, y a pesar de que el despojo de bienes³⁷⁰ está estrechamente asociado al desplazamiento forzado, la legislación interna no ha tipificado dicha conducta como delito. Por lo tanto, cuando los responsables de la usurpación de tierras (y el consecuente desplazamiento forzado) son investigados, el delito por el que se les investiga es falsedad de documentos.

Para concluir se puede afirmar que en Colombia continuó incrementándose el número de personas desplazadas, quienes viven en las difíciles condiciones de una situación de desplazamiento prolongado. Asimismo, se mantuvo el estado de cosas inconstitucional en relación a los derechos de las personas desplazadas declarado diez años atrás, debido a que las órdenes emitidas por la Corte Constitucional no han tenido cabal cumplimiento y a pesar de que la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras introdujo reformas y algunas mejoras en la política de atención al desplazamiento. La mayor parte de las recomendaciones formuladas por el Representante Especial del SG para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas y el ACNUR no han tenido tampoco aplicación.

Persisten las falencias y vacíos en cuanto a la protección frente a los desplazamientos, la protección de las víctimas y la ausencia de condiciones adecuadas para acceder a soluciones duraderas. Igual-

³⁶⁷ Naciones Unidas, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 13º período de sesiones, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, A/HRC/13/21, enero 5 de 2010, Párr. 40.

³⁶⁸ “Acnur alerta sobre impunidad en casos de desplazamiento forzado”, Ámbito Jurídico, disponible en <http://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/n/noti-120127-4>

³⁶⁹ Fiscalía General de la Nación, directiva 001 de 2012 por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación.

³⁷⁰ Por despojo de tierras se entiende “la acción por medio de la cual a un persona se le priva arbitrariamente de su propiedad, posesión, ocupación, tenencia o cualquier otro derecho que ejerza sobre un predio, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, actuación administrativa, actuación judicial, o por medio de algunas acciones tipificadas en el ordenamiento penal y aprovechándose del contexto del conflicto armado. El despojo puede ir acompañado o no del abandono, pero a diferencia de este último, en el despojo hay una intención expresa de apropiarse del predio”. Ver: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, Conceptos relacionados con la Ruta de Protección Étnica, febrero de 2009, pág. 5. Disponible en http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2013/10/Tierras_Ruta_Proteccion_Etnica.pdf

mente, resultan de gran preocupación la persistencia del paramilitarismo y de los altos niveles de impunidad para el delito de desplazamiento forzado, pues favorecen la repetición de los desplazamientos forzados.

4. Desplazamiento forzado por desarrollo

El fenómeno del desplazamiento forzado y el despojo de tierras en Colombia han sido considerados consecuencias de la historia de violencia política y del conflicto armado. Existe una alarmante coincidencia entre zonas afectadas por el despojo de tierras y zonas destinadas a la realización de megaproyectos pone de presente la relación entre el desplazamiento por razones del conflicto armado y el impulso de proyectos de desarrollo. La Unidad Nacional de Restitución de Tierras, en desarrollo de su mandato, ha hecho público que de las 1.8 millones de hectáreas microfocalizadas³⁷¹ para emprender la restitución a favor de víctimas del desplazamiento, 50% de ellas actualmente se encuentran ocupadas con proyectos extractivos, de los cuales, el 10% corresponden a proyectos mineros y el 40% a los demás sectores extractivos³⁷².

Ejemplo de ello es la situación que enfrentan las comunidades afrodescendientes³⁷³ e indígenas³⁷⁴ que habitan la subregión del Alto Atrato (en el Pacífico chocoano). Tras haber sido víctimas del desplazamiento masivo, se han encontrado con la concesión de importantes porcentajes de su territorio para la explotación de metales preciosos a gran escala³⁷⁵ del proyecto minero Dojurá, sin que previamente se haya generado la restitución de los derechos territoriales de los que fueron privados.

Este tipo de situaciones ponen en evidencia que tras el desplazamiento forzado originado por el conflicto armado se consolida un segundo nivel de despojo, pues los territorios donde ocurrió el desplazamiento original se destinan a la extracción de recursos naturales, impidiéndose materialmente la restitución y recuperación plenas del territorio y los derechos afectados.

Pero más allá de este nexo entre los desplazamientos relacionados con el conflicto armado y determinados intereses económicos, hay que resaltar que en el país se ha hecho cada vez más notoria la existencia de comunidades y personas obligadas a abandonar sus territorios como consecuencia de la implementación de proyectos de desarrollo del Estado. Este fenómeno, que no guarda relación con el conflicto armado, se denomina “desplazamiento por desarrollo”. Esa problemática creciente no sólo ahonda la gravedad de desplazamiento como ya ha sido presentado en este apartado, sino que agrega nuevas expresiones del mismo, que a la fecha no gozan ni de reconocimiento jurídico, siendo más bien negado sistemáticamente por las autoridades.

Colombia ha experimentado en los últimos años un aumento en los conflictos socio-ambientales³⁷⁶ por cuenta de la implementación de su modelo de desarrollo, lo cual ha puesto de presente la ausencia de consensos entre el Gobierno nacional y los sectores sociales, entre ellos los rurales (cam-

³⁷¹ Conviene señalar que esas zonas de microfocalización no corresponden al universo total de tierras despojadas, sino únicamente a aquellas priorizadas por el Gobierno nacional, debido a la gravedad del fenómeno de desplazamiento ocurrido en ellas. De ahí que exista una preocupación fundada sobre la relación que pueda existir sobre el resto de territorios afectados por el despojo violento.

³⁷² Así lo revela el informe elaborado por la Contraloría General de la República, titulado “Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista” (Pág. 69 – 82), de datos suministrados por la Unidad Nacional de Restitución de Tierras y la Oficina de Catastro Minero.

³⁷³ Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular y Campesina del Alto Atrato – COCOMOPOCA.

³⁷⁴ Comunidad indígena Embera Katío del Resguardo Indígena del río Andágueda.

³⁷⁵ Proyecto Dojurá, el cual comprende más de 17.000 hectáreas sólo en la zona afrodescendiente del territorio, sin contar con la zona indígena afectada, proyecto que está en cabeza de la empresa Anglo Gold Ashanti para la explotación de minería de oro a gran escala.

³⁷⁶ Por los cuales se entienden todas aquellas contradicciones generadas en el daño y alteración de la naturaleza y la vida que se construye sobre ella, alimentadas fundamentalmente por las disputas sobre el territorio, que suponen normalmente una confrontación entre proyectos y apuestas de vida de sujetos individuales y colectivos con proyectos de aprovechamiento y explotación de la naturaleza que los ponen en riesgo. En últimas los conflictos socio-ambientales suponen la existencia de tensiones que se traducen en riesgos o violaciones a los derechos humanos.

pesinos, indígenas y afrocolombianos), académicos, y aquellos dedicados a la defensa de derechos humanos y de la naturaleza, así como las contradicciones estructurales de dicho modelo con las obligaciones internacionales del Estado colombiano. Una de las consecuencias más lamentables del modelo de desarrollo implementado en Colombia³⁷⁷ es precisamente el “desplazamiento por desarrollo”.

Esta reflexión ha sido abordada de manera incipiente por la Corte Constitucional, la cual identificó como uno de los factores presentes en las causas del desplazamiento forzado, en particular de comunidades étnicas, la realización de actividades económicas sobre sus territorios³⁷⁸. Así, abrió la puerta al reconocimiento de comunidades y otros sujetos en situación de desplazamiento forzado no sólo ya por actores del conflicto armado, sino también por actores económicos. Sin embargo, esa interpretación no ha conducido a la adopción de medidas que contrarresten el avance de los desplazamientos forzados por razones de actividades económicas y desarrollo.

A continuación se presentan las dos manifestaciones más relevantes del desplazamiento forzado por desarrollo en Colombia, las graves afectaciones que generan y la vulnerabilidad que enfrentan sus víctimas:

4.1. Desplazamiento forzado generado por la destinación del territorio a los megaproyectos³⁷⁹ de desarrollo

Dentro del proceso de implementación de la política de desarrollo en Colombia, el sector minero-energético, priorizado dentro de la misma, ha impulsado particularmente la instalación masiva de megaproyectos, como la construcción de represas sobre los ríos más importantes del país y la apertura de minas a cielo abierto para la explotación de metales y carbón³⁸⁰. Las contradicciones espaciales que se desencadenan entre los proyectos de vida de las comunidades asentadas en los territorios y la destinación prevista de estas mismas tierras por parte del Estado para consolidar actividades de tipo extractivo han agravado el problema del desplazamiento forzado.

Desde sus primeras fases, un megaproyecto ocupa grandes extensiones de tierra para la instalación de la infraestructura y su entrada en operación, y esto lleva a que la población que habita el área de influencia se vea obligada a moverse o a dejar la zona y dar paso así al proyecto de desarrollo. La ausencia de una política gubernamental que proteja a las personas y las comunidades que habitan ancestralmente estos territorios o tengan la posibilidad de recuperar las cadenas productivas y tejidos sociales que se pierden al no poder habitar en ellos agrava la situación. Hasta ahora el

³⁷⁷ Caracterizado por un enfoque altamente extractivo y exportador, donde las líneas principales de producción son las vinculadas a los campos minero-energéticos, esto es a la explotación de minerales, hidrocarburos (gas y petróleo) y la producción de energía eléctrica mediante el represamiento de aguas. Este enfoque de la política de desarrollo colombiana ha destinado aproximadamente un 80% del territorio nacional a la realización de esas actividades extractivas y ello es uno de los factores que ha desencadenado la preocupación social y el surgimiento de conflictos ambientales.

³⁷⁸ Estas declaraciones, nunca antes formuladas por un ente oficial en Colombia, fueron contenidas en los Autos 004 y 005 de 2009, proferidos por la Corte Constitucional en su labor de seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia de Tutela T-025 de 2004, en la cual se declaró que el desplazamiento forzado es un fenómeno que comporta un estado inconstitucional de cosas que debe ser atendido por un conjunto amplio de instituciones. Así mismo, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, creada como consecuencia de la misma providencia judicial, ha declarado que una de las circunstancias que alimentan el desplazamiento en Colombia es “la lucha por la tierra, [la cual] tiene como fin [...] la obtención del control estratégico del territorio y, con ello, del poder económico y político”.

³⁷⁹ Por *megaproyectos* entendemos procesos de intervención a gran escala que responden a una estrategia de explotación económica y ocupación territorial, en el marco de la realización de un modelo de desarrollo. Se caracterizan por ejecutarse sobre vastas extensiones de tierra, por comprometer importantes volúmenes de capital y crear altas expectativas de ganancia, y por generar también impactos y transformaciones de los entornos a escalas considerables.

³⁸⁰ Según cifras del mismo Gobierno colombiano, de los 114 millones de hectáreas que tiene de extensión nuestro país, tan solo 5 millones de hectáreas están destinadas a la agricultura, lo cual no alcanza a ser un 4,5% del territorio. Siendo ya ésta una cifra muy reducida, la situación se agrava sobremedida con la política de desarrollo que está impulsando el Estado colombiano en base a la promoción de las actividades extractivas: se están destinando más de 43,5 millones de hectáreas que representan un 38,57% del territorio nacional a actividades de grandes industrias extractivas, llevando a una grave situación de desplazamiento y desarraigo a los campesinos, indígenas y afrodescendientes.

Estado ha dejado en manos de la voluntad de las empresas operadoras de los proyectos esta protección, sin que ninguna de las respuestas, ni estatales ni corporativas, resuelvan la problemática del desplazamiento.

Ejemplos de esta preocupante tendencia hay varios en el país. Por ejemplo, el caso del proyecto hidroeléctrico El Quimbo en el cual se ha desplazado a más de 3.000 personas, y se contabilizan a más de 14.000 afectados no reconocidos por la empresa³⁸¹, que corren el peligro de convertirse en desplazadas tras el inicio de actividades de la represa. En el caso de La Colosa en Cajamarca (Tolima) cientos de personas están denunciando sus afectaciones y el desplazamiento futuro que generará la construcción de la mina de oro a cielo abierto más grande de América Latina.

A través de instrumentos como la declaratoria de “utilidad pública”, el Estado colombiano ofrece una suerte de catalogación extraordinaria a las áreas geográficas que ocupan y circundan a los megaproyectos, la cual impide su utilización de la tierra para una actividad distinta de aquella ordenada por el Gobierno nacional. Es así como se transforma la vocación de los territorios, antes destinados a la actividad agrícola –y que garantizaban la sostenibilidad de la población–, para dar paso a megaproyectos, generando que las comunidades no puedan seguir sobreviviendo en las zonas afectadas y tengan que desplazarse para procurar su subsistencia en otro lugar. Todo ello ocurre sin mecanismos de consulta o participación adecuada para las comunidades afectadas con este tipo de decisiones.

Así, el Gobierno colombiano ha definido ya zonas que albergarán Proyectos de Interés Nacional y Estratégico –PINES–³⁸², donde hasta la fecha se ha declarado de utilidad pública un importante porcentaje de tierras en toda Colombia. Los territorios donde se desarrollan el proyecto hidroeléctrico El Quimbo³⁸³, el proyecto minero de La Colosa y el distrito minero de la Jagua de Ibirico (en Bolívar) para explotación de carbón, son zonas en las cuales han habitado de forma ancestral comunidades campesinas y afrodescendientes que han sido o tendrán que ser desplazadas forzosamente sin ninguna posibilidad de oponerse a esta medida ni participar en la misma.

4.2. Desplazamiento forzado generado por los impactos de la instalación y operación de los megaproyectos

Los impactos que genera la operación de grandes proyectos extractivos son causales claras de desplazamiento. Las afectaciones desfavorables sobre el medio ambiente, la salud pública y sobre las condiciones socioeconómicas y culturales de los territorios, han forzado a los habitantes de las zonas de influencia a abandonar sus tierras.

La explotación minera de carbón ocurrida en el departamento de Cesar llevó a las comunidades rurales de Boquerón, el Hatillo y Plan Bonito a padecer durante más de 30 años la destrucción de sus tierras de cultivo, la contaminación y apropiación de los ríos cercanos a los centros poblados por parte de las empresas mineras, la desviación de los mismos, la contaminación del aire ante la presencia de concentraciones elevadas de material particulado en el ambiente, el surgimiento de

³⁸¹ La sentencia T-135 de 2013 de la Corte Constitucional ordenó que se desarrollara una metodología para identificación de afectados en el caso del PH El Quimbo; el censo fue reabierto por la empresa, pero en el momento que se consiguió la autorización para el llenado del embalse y el permiso para el inicio de operaciones para la generación de energía, la empresa cerró el censo y desconoció el universo de víctimas que se habían identificado en este nuevo proceso. Consultar: Denuncias de la Asociación de afectados por el proyecto hidroeléctrico El Quimbo “ASOQUIMBO”. En: <http://www.quimbo.com.co/>

³⁸² Los PINES son los proyectos de interés nacional promovidos por el Estado colombiano los cuales son aproximadamente 53 y generan el desplazamiento forzado de miles de personas que hoy ocupan estas zonas. Puede revisarse, entre otros, el CONPES 3762 de 2013 del Departamento Nacional de Planeación.

³⁸³ 42.576 hectáreas de utilidad pública para un proyecto hidroeléctrico que ocupa 8.586 hectáreas.

enfermedades respiratorias y de patologías en la piel, entre otros efectos. De seguir habitando sus territorios en esas condiciones, las personas comprometerían su vida e integridad personal, por lo que hoy enfrentan un proceso de desplazamiento forzado³⁸⁴ que fue ordenado por el Gobierno colombiano producto de la contaminación. Esta situación puede reproducirse en nueve (9) comunidades más que rodean la zona minera del Cesar, zona en la cual se vive además una sequía sin precedentes en Colombia.

Es importante mencionar cómo la adecuación y flexibilización de los marcos regulatorios que se ha llevado a cabo en los últimos años en Colombia para impulsar las actividades extractivas³⁸⁵, y la consecuente debilidad de las políticas de control ambiental implementadas por el Estado³⁸⁶, ha generado grandes vacíos en términos de protección a la población y a los territorios afectados por los impactos de esos mega-proyectos, y esto se ha constituido en crucial agravante de las causales de desplazamiento forzado. En este sentido, el gobierno modificó de manera paulatina el régimen de obtención de licencias ambientales, trámite administrativo indispensable para otorgar viabilidad a un proyecto minero o hidroeléctrico, para evitar imponer “restricciones innecesarias” sobre la actividad extractiva.

Las múltiples restricciones a las comunidades en el acceso a recursos naturales (agua, tierra con vocación agrícola, áreas de pesca y caza, etc.), tras su apropiación para la industria, imposibilitan la realización y continuación de los proyectos de vida que ancestralmente soportaron la existencia de esas comunidades, obligándolas a abandonar esos territorios y esas actividades que también definen su identidad. Ejemplo de ello son los habitantes de la Comuna 8 del Distrito Turístico de Santa Marta, pescadores artesanales imposibilitados de ejercer su actividad por la entrada en funcionamiento de los puertos carboníferos en la zona.

En general no se aplican metodologías adecuadas de reconocimiento de afectados por proyectos de desarrollo, lo cual genera que miles de personas no sean reconocidas como víctimas. Así, estos pobladores se ven forzados a desplazarse de las zonas afectadas sin la posibilidad de acceder al reconocimiento del estatus de desplazado y, en consecuencia, no puedan acceder a la asistencia, protección y reparación por su situación de desplazamiento forzado.

³⁸⁴ Se ordenó el reasentamiento (involuntario) de estas poblaciones por altos niveles de contaminación atmosférica causados por el polvillo de carbón; contenido en las resoluciones 970 y 1525 de 2010 de la autoridad nacional ambiental.

³⁸⁵ Además de las de tipo ambiental expresadas en el texto, existen adecuaciones en los marcos regulatorios de tipo laboral, con la expedición de la ley 50 de 1990, que consagra una serie de medidas regresivas de derechos y garantías laborales, la ley 100 de 1993 creadora de un sistema privado de seguridad social que igualmente favoreció al sector empresarial, y la ley 789 de 2002, que de nuevo reformó el régimen laboral; así como de tipo tributario, con la expedición de la ley 223 de 1995 “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”, y con la ley 863 de 2003, “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”.

³⁸⁶ Adicionalmente, la normatividad apunta a que los estudios técnicos de impacto ambiental de los proyectos sean realizados y aportados directamente por las compañías operadoras de los proyectos, en total ausencia de criterios de objetividad e imparcialidad.

CAPÍTULO VII

El derecho a la reparación de las víctimas [LOI, pregunta 16 d.]

En Colombia, en los últimos años se ha consolidado un marco jurídico que busca, por un lado, facilitar una eventual negociación con los grupos insurgentes que ponga fin al conflicto armado que ha padecido el país por más de 50 años, al tiempo que garantice los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral.

Junto al Marco Jurídico para la Paz y a las reformas a la Ley de Justicia y Paz se expidió, en medio de una gran expectativa nacional e internacional y bajo la promesa de convertirse en un referente mundial de legislación para las víctimas, la Ley 1448 de 2011 conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. La expedición de la ley 1148 de 2011 significó un importantes avances en el reconocimiento del conflicto armado en Colombia y los derechos de las víctimas de este, además de la creación de una institucionalidad especializada en su atención y reparación.

De acuerdo con el registro de la propia Unidad para las Víctimas, el universo actual de víctimas registradas en todo el territorio nacional es de 8.190.451 de personas³⁸⁷. Hay que reconocer que contar con este registro es uno de los grandes aportes de la ley.

A pesar de lo anterior, y después de varios años de su aplicación, se hace evidente que esta ley y sus programas se quedan cortos para responder a la dimensión del fenómeno de la violencia derivada del conflicto armado en Colombia, así como a las múltiples victimizaciones que los diferentes actores armados han causado durante años. A continuación se revisarán algunas preocupaciones en materia de reparaciones colectivas, restitución de tierras y atención psicosocial.

Además se verá cómo, a pesar de la aprobación de este marco normativo garantista y los avances en las negociaciones de paz, el Estado ha impulsado o expedido normas que van en abierta contravía del derecho a la reparación de las víctimas.

1. Reparaciones colectivas en la ley 1448 de 2011

En general, en el plano organizacional esta política pública presenta grandes fallas en materia de coordinación entre las diferentes instituciones que participan en su implementación. No es usual entre ellas que haya un plan de intervención coordinado intervienen en las comunidades, cuando las relaciones interinstitucionales podrían fomentar un proceso integral de garantías a los derechos de las víctimas. El SNARIV debe encaminar esfuerzos para lograr la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

³⁸⁷ Disponible en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107> consultado el 20 de septiembre de 2016.

Dentro del acompañamiento que se realiza a comunidades campesinas que acceden a los programas de la Ley, se quiere destacar algunas falencias del Programa de Reparaciones Colectivas que maneja la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–. Por ejemplo, las comunidades hacen ejercicios de reconstrucción histórica con la URT, la UARIV y el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH– pero no hay una retroalimentación entre ellas. Otra situación es que se realizan diagnósticos de daños al mismo tiempo que la demanda de restitución está en el juzgado, sin contemplar que el diagnóstico pueda aportar en la información recopilada para el fallo o como el fallo va a afectar en el estado de la comunidad. En reuniones con la UARIV diferentes comunidades ha pedido una única agenda de trabajo consensuada con ellas y que la metodología y las informaciones generadas del trabajo sean compartidas con la comunidad.

Las comunidades han manifestado que se les imponen condicionamientos que no permiten la construcción de una memoria colectiva compartida y que las actividades no contemplan formas participativas. Detectamos así, carencia en la participación y en el enfoque diferencial para aplicar el Programa, afectando identificación de daños, impactos y obligaciones del Estado. La reparación es un proceso que inicia en el momento que se declaran Sujetos de Reparación Colectiva y se tiene que adaptar a las necesidades y expectativas de las víctimas, sin este enfoque hay el riesgo que las medidas pierdan su sentido reparador.

Como en la aplicación de las órdenes de las sentencias de restitución de tierras, en el cumplimiento de las medidas es necesaria una coordinación institucional que facilite estrategias de aplicación y seguimiento al cumplimiento de las medidas por parte de las diferentes instituciones responsables. La Corporación ha evidenciado que la falta de articulación se refleja en conflictos de competencias entre las instituciones municipales, departamentales y nacionales para cumplir con las metas establecidas en la Ley. Para prevenir esta situación, la Ley 1448 ordena la creación de los Comités de Justicia de Transicional (CTJT) encargados de los Planes de Acción, sin embargo, los CTJT no están teniendo el impacto esperado.

“A cinco años de la implementación de la Ley 1448 del 2011, el Gobierno nacional ha indemnizado a menos del 10% de las víctimas sujetas de atención, asistencia y reparación integral que actualmente se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas.

Entre el segundo semestre de 2015 y el primer semestre de 2016 se registró un incremento de las amenazas dirigidas contra personas que adelantan procesos de reclamación de tierras y reparación colectiva. (...) Estas amenazas han comenzado a surgir ya no solo por parte de organizaciones armadas ilegales, sino por parte de actores regionales ligados a intereses políticos y económicos presuntamente asociados a organizaciones armadas, quienes se oponen abiertamente a los procesos de reparación y restitución”³⁸⁸.

2. Política de Restitución de Tierras

La misma se propuso en un plazo de diez años, entre otros, restituir dos millones de hectáreas que fueron arrebatadas a 450.000 familias campesinas y devolver buena parte de las cuatro millones de hectáreas que fueron abandonadas por temor al conflicto, así como recuperar las 500.000 hectáreas que han sido robadas al Estado utilizando fórmulas ilegales.

³⁸⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” QUINTO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2015 - 2016.

Está claro que revertir el despojo de tierras y adoptar políticas de restitución a las víctimas del desplazamiento forzado es una obligación que ofrece grandes retos para el Estado colombiano. Este reto es difícil de cumplir si no existe voluntad política para ello. Sin una verdadera política para restituir, esta ley se convierte en un mecanismo para la titulación y la formalización de tierras, necesarias para garantizar seguridad jurídica a los proyectos económicos agrarios.

Tras cinco años de aplicación de la ley 1448 no hay una política real de restitución de tierras. Las razones para afirmar esto son: 1. La falta de garantías para ejercer el derecho a la restitución que se evidencia en un constante ambiente de amenaza y agresión contra los reclamantes de tierras y los funcionarios involucrados en los procesos de restitución. 2. Los procesos de macro y microfocalización de las zonas donde se puede adelantar la restitución hacen nugatorio el derecho de restitución para la mayoría de las víctimas del despojo o el abandono forzado. 3. Las dificultades en los procedimientos administrativos contravienen los principios de celeridad y eficiencia que inspiran los procesos de justicia transicional. 4. La falta de capacidad institucional para responder a la demanda de justicia de las víctimas augura el colapso de la recientemente creada jurisdicción de restitución. 5. La ausencia de capacidad y voluntad de las autoridades dificulta cumplir con las órdenes emitidas por los jueces de restitución de tierras.

2.1. Falta de garantías para el ejercicio del derecho a la restitución

La persistencia del conflicto armado y del paramilitarismo son la principal amenaza para la restitución efectiva. Desde la entrada en vigencia de la ley 1448, hasta junio de 2014 se habían registrado 110 hechos de violencia y violaciones a derechos humanos relacionados con restitución de tierras, en los que 338 personas fueron víctimas, y de estas, 62 fueron asesinadas. Organizaciones de DDHH presentaron a la CIDH una denuncia contra el Estado de Colombia por la ocurrencia de 70 homicidios contra reclamantes entre enero de 2012 y junio de 2016. La mayoría de estos hechos se presentaron en zonas priorizadas para la restitución de tierras y tienen como presuntos responsables a grupos paramilitares.

Adicional a esto, la impunidad que acompaña el delito de desplazamiento forzado y el despojo garantiza y perpetúa las dinámicas de violencia en sociedades altamente desiguales y conflictivas. Más del 99% de los hechos de desplazamiento y despojo se mantienen en la absoluta impunidad. El paramilitarismo ha sido señalado como responsable de más del 60% de los hechos de desplazamiento y despojo perpetrados en el país en las últimas décadas. Sin embargo, en el marco de la ley de Justicia y Paz, solo se han emitido 11 sentencias condenatorias por desplazamiento y en ellas, las sentencias de reparación no fueron la prioridad y las restituciones de tierras se dieron de manera excepcional. Lo más grave es que muchos de los predios despojados quedaron en manos de testaferros, empresarios y hombres al mando de los comandantes paramilitares desmovilizados, quienes ahora ejercen presión y amenazas contra los y las reclamantes, sus procesos organizativos y las organizaciones que les acompañan.

La percepción de inseguridad y la ausencia de garantías para reclamar la restitución de tierras puede ser el factor detrás del bajo número de solicitudes de restitución recibidas luego de la aprobación de la ley (un poco más de 93.000), en comparación con las denuncias presentadas en los años anteriores y que rodeaban las 500.000, cifra con la que se basó el diseño de la ley según su exposición de motivos.

2.2. Los procesos de macro y microfocalización se han convertido en un obstáculo para la restitución

Si bien es cierto que el objeto de la ley exige una juiciosa planeación para su progresiva implementación, también lo es que criterios como la priorización o la seguridad, no se pueden superponer al derecho de las víctimas al acceso a la justicia y a la reparación. Si el ejercicio de un derecho se condiciona a procedimientos administrativos cuyo acceso además contempla límites temporales y espaciales, el derecho se hace sencillamente inexistente y se convierte en una mera posibilidad procesal. La macro y microfocalización son el límite espacial y los diez años de vigencia de la ley son el límite temporal.

Las regiones no macrofocalizadas albergan un número importante de familias víctimas de despojo que no encuentran en las autoridades locales fuentes de información veraz y oportuna ante las expectativas que genera la campaña institucional alrededor de la ley de víctimas y su proceso de restitución. En aquellas cabeceras municipales donde no se encuentran Unidades Territoriales de Restitución –que son la mayoría–, la labor de asesoría recae en las personerías municipales, las cuales no cuentan con la información adecuada para atender las múltiples dudas de las víctimas del despojo y potenciales reclamantes. Además, en muchos casos, carecen de la voluntad para adelantar de manera idónea dicha labor, por estar inmersos en las dinámicas locales del conflicto, por su relación con poderes políticos y económicos locales, o por el temor que el proceso genera.

El concepto del Ministerio de defensa para adelantar procesos de microfocalización se ha convertido en un veto para avanzar en la inclusión al registro de predios despojados. Si no se contrarresta esta situación, de lo contrario, la “inseguridad” se convertirá en la excusa eterna para desconocer los derechos de un número significativo de víctimas del desplazamiento y el despojo. La falta de seguridad no debe seguirse traduciendo en la suspensión indefinida de procesos de restitución, sino que debe convocar a un mayor esfuerzo para superarla, como lo ha ordenado la Corte Constitucional en reciente fallo. Vincular a la institucionalidad civil y poner límites en el tiempo para garantizar o proveer “seguridad” en regiones que acumulen solicitudes de restitución podría acercarse a este objetivo.

Según la Unidad de Restitución de Tierras (URT), a septiembre de 2016 se han recibido 93.686 solicitudes de inscripción en el registro de predios. Sin embargo, la Unidad tiene en trámite de registro tan solo 50.903, en razón a que las demás solicitudes versan sobre predios ubicados en zonas no microfocalizadas. Esto quiere decir que el 46% de las solicitudes de inclusión han sido desatendidas por las autoridades, configurándose la vulneración del derecho a la restitución.

2.3. Irregularidades en el proceso administrativo para la restitución

A lo anterior se suman las excesivas demoras para que las denuncias que conoce la URT culminen con el registro necesario para poder interponer la demanda de restitución ante los jueces y a que, incluso, su solicitud sea rechazada.

La misma URT reporta, a septiembre de 2016, que de las 50.903 solicitudes habilitadas por el Ministerio de Defensa ha resuelto 36.717 solicitudes (72%) y tiene en trámite el 28%. De las solicitudes resueltas, ha aceptado 16.525 (45%) mientras que ha negado 20.192 (55%). La negativa de inscripción pone fin al proceso de restitución de tierras sin intervención de autoridad judicial. A quienes se niega la inscripción, y por tanto su derecho a la restitución, solo pueden acudir al mismo funcionario o agotar los recursos de la vía gubernativa, lo que pueden tardar años. La URT presenta

las altas cifras de rechazo como un indicador de resultado al asegurar que es el mecanismo eficaz para frenar a “falsas víctimas” que quieren aprovecharse del proceso de restitución. Se ha podido constatar que en muchos casos las negativas no cumplen con los requisitos legales, son fruto de decisiones arbitrarias y parecen atender a la necesidad del universo de reclamantes, antes que atender de manera decidida las demandas de las víctimas.

2.4. La falta de capacidad institucional para responder a la demanda de justicia de las víctimas hace prever el colapso de la jurisdicción de restitución

Según la URT, a septiembre de 2016, de las 12.443 demandas interpuestas, solo se han emitido 2.055 sentencias que incluyen 4.169 solicitudes. Esto quiere decir que solo el 33% de las solicitudes inscritas han surtido el trámite del proceso de restitución de la ley 1448 y que tan solo el 8% del total de las solicitudes presentadas por las víctimas en un poco más de 5 años de expedida la ley, han concluido con sentencia.

El mayor retraso se evidencia en los procesos que tienen opositores y que llegan al conocimiento de los Tribunales de Restitución. Sin duda alguna, estos casos evidencian las dificultades de este proceso. El universo de opositores no está compuesto exclusivamente por testaferros de grupos armados ilegales y despojadores de tierras. Hay un número importante de campesinos que llegaron a los predios abandonados de buena fe, e incluso padecieron el conflicto en sus predios y también se convirtieron en víctimas de desplazamiento y despojo. Por ello, esclarecer estos hechos sin ningún proceso judicial que sirva de soporte gracias a la impunidad rampante, es una tarea titánica, pues en juego están los derechos de miles de familias.

Adicional a ello, los jueces y magistrados alegan no tener el personal idóneo y suficiente para atender las demandas hasta ahora interpuestas. Dos paros judiciales decretados durante la vigencia de la ley han suspendido los procesos de restitución por más de seis meses. Vacíos en la ley que se resuelven con normas de procedimiento ordinario dilatan los términos procesales. Esto, sumado a una morosidad estructural en la administración de la justicia, contribuye al represamiento de los casos. Ante este panorama no son de extrañar las constantes críticas que ha recibido el proceso de implementación.

2.5. La ausencia de capacidad y voluntad de las autoridades locales para cumplir con las órdenes emitidas por los jueces de restitución de tierras

Es grave el nivel de incumplimiento por parte de entidades del orden local, regional y nacional, de las órdenes emitidas en las sentencias de restitución. Inscripciones, adjudicaciones, registros, proyectos productivos, mejoramientos de vivienda, infraestructura local, entre otras órdenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución a fin de promover una reparación transformadora, se encuentran con entidades y autoridades incapaces de dar cumplimiento a lo ordenado y en muchos casos negligentes frente a sus responsabilidades.

Todo lo anterior permite pensar que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado para restituir la tierra despojada durante años de conflicto armado, la realidad indica que la ley 1448 está lejos aún de cumplir con las expectativas de los millones de víctimas de despojo en Colombia. También es evidente que se requiere una mejor gestión institucional y una mayor voluntad política para superar los problemas estructurales que han causado el despojo y aquellos que impiden garantizar una efectiva restitución.

3. Rehabilitación y atención psicosocial

La Ley 1448 de 2011 establece como medidas de rehabilitación (Capítulo VIII) un conjunto de estrategias, planes y programas dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas (art. 135). Se ordenó la creación de la Política Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, PAPSIVI. A pesar de que la creación de estos programas constituye un avance importante, su implementación viene presentando una serie de dificultades que impiden la adecuada atención psicosocial integral que necesitan las víctimas del conflicto armado. Después de cinco años, persisten las limitaciones en cobertura y calidad del servicio.

Frente a la cobertura del programa, se brindó atención desde el componente psicosocial del PAPSIVI a un total de 42.760 personas en 2013, y en 2014 a un total de 82.156 víctimas del conflicto armado en las modalidades individual, familiar y comunitario. En el año 2015, se atendió a un total de 62.162 víctimas del conflicto armado³⁸⁹. Estas son cifras muy reducidas en relación con el total de potenciales demandantes de esta atención especializada. Sin embargo los procedimientos para identificar el número de personas que requieren atención psicosocial no son adecuados, pues no permiten distinguir las afectaciones psicosociales de las afectaciones mentales y físicas. Por lo tanto no hay cifras confiables del total de personas que requieren este tipo de atención.

Adicionalmente, la atención psicosocial no se realiza con la calidad que requieren las víctimas, no hay una atención continua y permanente, además en los procesos judiciales no hay un acompañamiento efectivo. Estas limitaciones en la atención psicosocial son más evidentes en las áreas rurales.

En relación a la disponibilidad presupuestal, de acuerdo con el principio de progresividad que establece la Ley, se estimaba que el presupuesto para el funcionamiento del PAPSIVI debía aumentar año a año. Por el contrario, para el año 2015 se produjo un recorte presupuestal del 40%, al pasar de 25 mil millones en 2014 a 15 mil millones en 2015, situación que afectó negativamente la calidad del servicio y el número de personas que pudieron ser atendidas ese año³⁹⁰. Lo anterior indica que no se está cumpliendo el principio de progresividad en la atención de las víctimas, presentándose significativos recortes en el presupuesto destinado para estos programas que se traducen en limitaciones en la prestación del servicio. De la misma manera, en la ciudad de Bogotá se ha venido desmontando progresivamente uno de los programas más completos de atención integral a víctimas, a cargo de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. La actual administración de Bogotá ha venido realizando despidos masivos del personal que adelantaba el trabajo de la atención psicosocial a las víctimas³⁹¹.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) no ha funcionado como un sistema integral y articulado en materia de atención psicosocial, pues hay una gran dispersión de enfoques, protocolos, acciones y responsables, lo cual ha generado acciones con daño y revictimización, así como acciones contradictorias y un uso ineficiente de los recursos humanos y físicos³⁹².

Hasta el momento no hay un protocolo aprobado para la atención psicosocial a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el marco y contexto de un conflicto armado. En muchos

³⁸⁹ VII Informe del Gobierno Nacional a las comisiones primeras del Congreso de la República. Agosto de 2015.

³⁹⁰ Segundo Informe al Congreso de la República, 2014-2015. Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Agosto de 2015.

³⁹¹ Víctimas del conflicto armado en Bogotá se quedan sin atención psicosocial. Disponible en: <http://www.las2orillas.co/las-victimas-del-conflicto-armado-en-bogota-se-quedan-sin-atencion-psicosocial/>

³⁹² Aportes de la mesa psicosocial al debate control político. "atención psicosocial en el marco del conflicto armado" Comisión Séptima De La Cámara De Representantes Congreso de la República 18 de mayo de 2016.

casos no se cuenta con personal especializado en atención psicosocial que pueda aplicar este enfoque, limitando la atención a problemas de salud mental, sin tener en cuenta su fundamento y especificidad³⁹³.

Es importante resaltar al menos cuatro (4) elementos de preocupación frente a la implementación del PAPSIVI. En primer lugar, hay un alto desconocimiento de la existencia y funcionamiento del programa por parte de las víctimas. Segundo, no hay continuidad en la atención que debe brindar el PAPSIVI, debido a dificultades en los trámites administrativos y a demoras en la vinculación del personal que requiere el programa, así como a la desvinculación, en algunas regiones, de personas que fueron determinantes durante las primeras fases del programa. Tercero, se evidencia la incapacidad del programa para abordar de manera integral el bienestar psicosocial y responder a las afectaciones particulares de las víctimas³⁹⁴, debido a que la atención se brinda a través del sistema general de salud, que opera bajo un modelo de salud-enfermedad que limita la comprensión del impacto psicosocial de las graves violaciones a los derechos humanos. Y por último, el PAPSIVI mantiene una visión medicalizada de la discapacidad y no incorpora una respuesta integral para las víctimas que adquieren una discapacidad psicosocial como consecuencia del conflicto armado.

Todas estas problemáticas se encuentran ligadas al hecho de que no existen ni una política ni un sistema diferencial, autónomo e integral para la atención psicosocial y la salud de las víctimas del conflicto armado y la violencia sociopolítica. Así lo ha evidenciado la Corte Constitucional mediante sentencia T-045 de 2010, al fallar una acción de tutela a favor de un grupo de mujeres víctimas de graves violaciones a los DDHH, habitantes del corregimiento de El Salado³⁹⁵. La Corte no solo ordenó acciones puntuales para la atención de las cuatro mujeres víctimas, tales como diagnósticos especializados y completos y la garantía de la gratuidad de los procesos médicos requeridos, sino que también dictó una serie de órdenes complejas al Ministerio de la Protección Social, tales como el diseño e implementación de *“protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales (...)”*³⁹⁶. Cinco años después del fallo de la Corte, el cumplimiento de la sentencia T-045 de 2010 ha sido insuficiente.

El auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional reiteró la necesidad de incorporar un enfoque diferencial en discapacidad que sea transversal a toda la política pública sobre desplazamiento forzado, sin embargo, aún no existe una implementación estratégica que permita establecer quiénes son víctimas con discapacidad y se garanticen otros derechos como la accesibilidad en los procesos de atención y reparación a las víctimas.

Igualmente, Colombia ha incumplido lo ordenado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en esta materia. Desde 1994, el Estado colombiano ha sido condenado en dieciséis (16) ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), al hallarlo responsable de la violación de DDHH. En varias de estas condenas, se ha ordenado al Estado brindar tratamiento médico y psicológico especializado, adecuado y efectivo a las víctimas y sus familiares, en los even-

³⁹³ ibídem

³⁹⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, Segundo informe al Congreso de la República. 2014-2015.

³⁹⁵ Dichas mujeres presenciaron y fueron víctimas de las masacres perpetradas en el corregimiento en los años 1997 y 2000 y de los consecuentes desplazamientos generados a raíz de las matanzas en el lugar, lo que les produjo severas afectaciones a su salud mental y física. Por lo anterior, intentaron acceder al servicio de salud para tratar sus padecimientos, pero debido al exceso de trámites, las continuas dilaciones y los diagnósticos superficiales la atención en salud fue insuficiente, por lo que debieron solicitar dicha cobertura a través de la acción de tutela, la cual fue fallada favorablemente.

³⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2010. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

tos en que se ha reconocido afectaciones a la salud mental, teniendo en cuenta las particularidades de los afectados³⁹⁷.

La implementación de estas medidas de reparación a las víctimas no ha superado la etapa de negociación con el Estado. Como dificultades se identifican: 1) La falta de aplicación de un enfoque diferencial y comunitario de la medida, principalmente tratándose de comunidades campesinas y pueblos indígenas o tribales ubicados en asentamientos alejados de cascos urbanos, en los cuales subsiste una deficiencia de centros especializados y oferta estatal. 2) La negativa a prestar estos servicios de manera gratuita. 3) No se garantiza la atención especializada en los territorios.

A pesar del lento avance, hasta ahora se ha logrado la aceptación por parte del Estado de algunas medidas, tales como la creación de un programa de reparación en salud con independencia del PAPSIVI y la conformación de equipos interdisciplinarios que incluyan un médico para la atención de los beneficiarios³⁹⁸.

La implementación de los acuerdos de paz de La Habana en materia de derechos de las víctimas hace necesaria la restructuración del SNARIV y del PAPSIVI, con el fin de mejorar la calidad y cobertura del servicio.

4. Incidente de reparación integral en el procedimiento de la ley de Justicia y Paz [LOI, pregunta 16 a.]

La Ley de Justicia y Paz incluyó un incidente de reparación integral (art. 23) mediante el cual las víctimas estiman sus perjuicios y el Tribunal ordena su reparación, a cargo del victimario y, si este no cuenta con los recursos suficientes, el Estado deberá responder de manera subsidiaria.

Esta modalidad de reparación judicial ha tenido grandes problemas en su implementación en sus casi diez años de vigencia por diversas razones. En primer lugar, el procesado es el responsable principal de pagar esta reparación, sin embargo, la gran mayoría de los paramilitares y guerrilleros procesados no entregaron los recursos necesarios al Fondo para la Reparación de las Víctimas³⁹⁹. En numerosos casos, a pesar de haberse proferido fallos por parte de los Tribunales de Justicia y Paz donde se tazaban los montos de reparación judicial, los recursos no alcanzaron. A mayo de 2016 Solo el 6.69% de los cerca de 75 mil millones de pesos que se han pagado a las víctimas de Justicia y Paz provienen de recursos de los condenados⁴⁰⁰.

En segundo lugar, y como se señaló anteriormente, el número de fallos judiciales es muy reducido. Según el informe del Fondo de Reparación de la ley 975, a mayo de 2016 solo han sido reconocidas 6.687 víctimas en sentencia de Justicia y Paz del total de víctimas registradas⁴⁰¹.

³⁹⁷ Es el caso de las masacres de La Rochela, Ituango y Mapiripán; los 19 comerciantes desaparecidos entre Santander y Boyacá; la ejecución de un grupo de campesinos de Pueblo Bello; el asesinato del indígena nasa Germán Escué Zapata; los actos de tortura contra Wilson Gutiérrez Soler; el asesinato del defensor de DDHH Jesús María Valle, y la muerte del senador Manuel Cepeda Vargas.

³⁹⁸ *Ibíd*em

³⁹⁹ En 2012 Solo 80 de los ex paramilitares que hacían Parte de Justicia y Paz habían ofrecido sus propiedades, a marzo de 2012 los bienes entregados sumaban 130 mil millones de pesos para reparar a 380 mil víctimas, sin embargo muchos de los bienes que entregaron tienen deudas, hipotecas y problemas con testaferos que dificultan el proceso para usarlos en la reparación a las víctimas <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/reparaciones-a-victimas/4112-bienes-entregados-por-los-paras-escasos-y-mal-manejados>. Ver también Justicia y Paz, donde está la plata que se esconde tras la guerra. Ver en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/10-anos-de-justicia-y-paz/6001-justicia-y-paz-donde-esta-la-plata-que-se-esconde-tras-la-guerra>

⁴⁰⁰ Fondo para la Reparación De Las Víctimas Unidad Para La Atención Y La Reparación Integral A Las Víctimas. Informe ejecutivo. 30 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/informeejecutivomayo2016.pdf>

⁴⁰¹ *Ibíd*em.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1592 de 2012, se reemplazó el incidente judicial de reparación por un mecanismo de reparación administrativa. La sustitución de la vía judicial de reparación por la administrativa confundía las lógicas propias de estos programas porque no permitía al juez tasar el daño ocasionado a partir de los hechos concretos y las pretensiones de las víctimas, sino que este debía ajustarse a los topes fijados por la ley para el programa de reparaciones administrativas que se encuentra consagrado en la Ley de víctimas.

La Corte Constitucional declaró inexecutable esta modificación y ordenó revivir el incidente de reparación integral al considerar que: *“no es constitucionalmente admisible homologar el sistema de reparación judicial que venía funcionando a través del incidente de reparación integral, y el sistema de reparación administrativa que se consagró a través de la Ley de Víctimas”*⁴⁰². A pesar de lo anterior, en la práctica la reparación sigue siendo administrativa⁴⁰³. Si bien los jueces tasan los daños con base en lo declarado y probado por las víctimas, también remiten a las entidades administrativas encargadas el pago de las indemnizaciones, quienes se limitan a reconocerla según los montos de indemnización administrativa fijados en la ley⁴⁰⁴.

Esto lleva a que aquellas víctimas que han optado por la vía judicial como método idóneo para recibir una reparación integral en un proceso mucho más costoso y lento, terminen siendo reparadas por el mismo sistema y de la misma manera que aquellas que optan únicamente por la vía administrativa. Lo anterior representa un evidente desequilibrio por parte del sistema respecto de las víctimas que aportan al esclarecimiento de la verdad y la memoria histórica del país a través del proceso judicial, dejándolas en una posición desfavorecida como consecuencia de los recursos de tiempo y dinero que han tenido que invertir en el mismo.

A pesar de que este tipo de fallos han sido apelados, en septiembre de 2015 la Corte Suprema de Justicia reconoció que los fondos son insuficientes, y que no es posible realizar el pago integral de la reparación que ordenan los jueces, esto impediría en un futuro la reparación a las demás víctimas⁴⁰⁵.

5. Iniciativas legislativas contrarias a los derechos a la reparación de las víctimas

Desde el año 2010 se han promovido medidas legislativas y administrativas que contradicen lo dispuesto en la Ley de víctimas y las políticas de reparación y atención a las víctimas y restitución de tierras, imponiendo serios obstáculos que impiden su avance.

5.1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de desarrollo del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2014-2018)⁴⁰⁶, contiene varias disposiciones que afectan profundamente los derechos a la reparación de las víctimas.

⁴⁰² Sentencia C-180 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos. Criterio reiterado por esa Corporación en las sentencias C-286 de 2014 y C-287 de 2014.

⁴⁰³ Esto según el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 sobre condenas en subsidiariedad que establece que en los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa.

⁴⁰⁴ Un ejemplo de esto es la Sentencia del Tribunal Superior Del Distrito Judicial De Bogotá Sala De Justicia Y Paz. Postulado: Juan Francisco Prada Márquez. Radicado 2006- 80014. Donde en la resolución décimo sexta Exhorta: “A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV y a las demás entidades que componen el SNARIV, para que en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión y en la medida de lo posible otorguen los montos máximos correspondientes a la indemnización administrativa, según el tipo de delito cometido.”

⁴⁰⁵ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal. M.P. Gustavo Enrique Malo. Segunda Instancia Justicia y Paz No. 44851 Juan Francisco Prada Márquez. AP461 -2015. Postura reiterada en los fallos de segunda instancia en Justicia y Paz. Ferney Alberto Argumedo Torres. SP17091-2015.

⁴⁰⁶ Ley 1753 de 2015.

El inciso segundo del artículo 50 establecía la imposibilidad jurídica de restituir los predios ubicados en áreas de los Proyectos de Interés Nacional (PINES)⁴⁰⁷, con lo cual se podría generar la grave violación a los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado. Este fue demandado por inconstitucionalidad y en sentencia C-035 de la Corte Constitucional fue declarado inexecutable⁴⁰⁸.

El artículo 118 de la misma Ley contradice los estándares internacionales en materia de reparación a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario al disponer que con el pago de la indemnización administrativa se entiende completamente reparado el daño. Esto a pesar de que la reparación administrativa no incluye las medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución ni garantías de no repetición, ni satisface los derechos a la verdad y la justicia de las víctimas. Por su parte, el artículo 121 de la Ley condiciona la reparación colectiva a criterios de carácter presupuestal⁴⁰⁹.

5.2. Zonas de Interés de Desarrollo Rural Empresarial y Social (ZIDRES)

Una de las causas estructurales del conflicto armado en Colombia ha sido la inequitativa concentración de la tierra y la profunda desigualdad que se presenta en las zonas rurales⁴¹⁰. A pesar de ello, los recientes Gobiernos han venido promoviendo de forma reiterada reformas legislativas que modifican la prohibición de la acumulación de tierras baldías y su destinación para los sectores vulnerables que carecen de ella⁴¹¹, en contravía de las normas que establecen que las tierras de la nación conocidas como tierras baldías deben ser destinadas a garantizar el acceso progresivo a la tierra para los trabajadores agrarios, y que es deber del Estado de combatir la acumulación de tierras y promover su distribución⁴¹².

Recientemente se aprobó una ley que permite constituir Zonas de Interés de Desarrollo Rural Empresarial y Social (ZIDRES)⁴¹³, las cuales desviarían la destinación de las tierras baldías que por ley están reservadas a los trabajadores agrarios que carecen de ella⁴¹⁴. Además de obstaculizar la futura restitución de tierras, las ZIDRES desconocen el derecho a la autonomía territorial de los pueblos étnicos y el campesinado, y ponen en riesgo la diversidad cultural y ambiental⁴¹⁵. El desarrollo de las

⁴⁰⁷ Los PINES son proyectos definidos como estratégicos para el desarrollo nacional, estos abarcan proyectos de Minería, hidrocarburos, infraestructura y comunicaciones. A los cuales les aplica un régimen especial para su ejecución.

⁴⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016.

⁴⁰⁹ Comisión Colombiana de Juristas. Preocupaciones en torno al proyecto de ley mediante el cual se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país.

⁴¹⁰ Así lo reconoce el más reciente informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH que destaca el impacto diferencial del conflicto en áreas de la “Colombia rural” y las grandes asimetrías allí presentes en las condiciones de goce y acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Cfr. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH Colombia sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/28/3/Add.3. 23 de enero de 2015).

⁴¹¹ Mediante el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010- 2014, ley 1450 de 2011, se crearon los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal- PEDA, para flexibilizar la ley 160/94, permitiendo la acumulación de grandes extensiones de tierras. Esto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por la sentencia C-644 de 2012, por constituir una violación de los derechos de la población campesina al acceso a tierras y territorios.

⁴¹² Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”.

⁴¹³ Ley 1776 de 2016.

⁴¹⁴ Las ZIDRES se establecerán en zonas alejadas de los centros urbanos con baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y que carecen de infraestructura para el transporte y comercialización. A pesar de no estar aun formalmente identificadas y delimitadas, sí puede inferirse que corresponderán a algunas de las áreas del territorio nacional más golpeadas por la violencia y la vulneración sistemática de los derechos humanos, entre ellas desplazamiento forzado y despojo de tierras a campesinos, indígenas y negros. Otorgarle prioridad a la realización de proyectos productivos, sin tener en cuenta los usos y costumbres de las comunidades residentes puede afectar seriamente los derechos de las víctimas del conflicto armado, su derecho a la reparación y al proyecto de vida.

⁴¹⁵ Los inmensos riesgos que plantea el establecimiento de las ZIDRES, son tenidos en cuenta en el informe anual de 2015 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuando afirma que “La Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural (ZIDRES), aprobada en diciembre, es objeto de intenso debate público. El Gobierno considera que es una oportunidad para fomentar el empleo rural, el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra, mientras otros sectores sostienen que aumentará la concentración de tierra y privilegiará el uso a particulares de tierras baldías para proyectos agroindustriales, afectando la pequeña propiedad y la economía familiar. El apoyo institucional de estas dos visiones, con base en los derechos humanos, es necesario para reparar a las víctimas, implementar los acuerdos de paz y lograr la reconciliación en zonas rurales”.

ZIDRES va además en contra de los acuerdos de La Habana en materia de política de desarrollo rural⁴¹⁶, pues estas zonas interfieren en la construcción de los planes de desarrollo rural con enfoque territorial, destinados a potenciar el desarrollo rural en las regiones más afectadas por el conflicto armado, como medida de reparación a las víctimas.

En la actualidad se encuentran en estudio por parte de la Corte Constitucional tres demandas de inconstitucionalidad a la Ley ZIDRES y se espera que en los próximos meses emita una decisión de fondo. Ya una primera acción de tutela, interpuesta por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC- por violación al derecho a la consulta previa, fue negada⁴¹⁷.

A pesar de las demandas de inconstitucionalidad que se encuentran en estudio por parte de la Corte, Las ZIDRES fueron recientemente reglamentadas a través del Decreto 1273 de 2016, “Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”.

5.3. Institucionalidad para el tema de tierras

Organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría han revelado que el fenómeno del despojo y acumulación ilegal de tierras en Colombia ocurrió con complicidad de funcionarios de las entidades públicas, particularmente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entidad encargada de la administración de las tierras en Colombia⁴¹⁸. También se encontró que el INCODER fue cómplice en el desplazamiento forzado a través del despojo por vía administrativa.

Ante todas estas irregularidades, se planteó una profunda reestructuración institucional, que le permitiera al sector agropecuario mejorar la administración de las tierras y asumir los retos que implica la implementación de los acuerdos de La Habana entre las FARC y el Gobierno Nacional. En consecuencia, el 7 de diciembre de 2015 el Gobierno Nacional expidió nueve decretos que reestructuran la institucionalidad encargada de la administración de tierras y el desarrollo rural⁴¹⁹.

En general, la nueva institucionalidad no contempla la participación de las víctimas y de las comunidades étnicas y campesinas en sus instancias de toma de decisión. Y, a pesar de que fue decretada en diciembre de 2015, con lo cual inició el trámite de liquidación del INCODER, no se adelantó al mismo tiempo la creación de las nuevas entidades, con lo cual la institucionalidad agraria estuvo varios meses paralizada, con perjuicios para todos los de usuarios del sistema, en particular los sectores más vulnerables⁴²⁰.

En materia de restitución de tierras, preocupa que en el nuevo Consejo para la Restitución de Tierras no participan las comunidades étnicas o campesinas, ni las víctimas del despojo. Igualmente, la

⁴¹⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera. 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral.

⁴¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-213 de 2016.

⁴¹⁸ Procuraduría General de la Nación, *Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. Procuraduría general de la nación. Delegada para asuntos ambientales y agrarios. Bogotá. 2015. Ver también, Contraloría General de la República. *Informe de actuación especial. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER. Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura colombiana*. Año 2012.

⁴¹⁹ Reestructuración del Ministerio de agricultura (Decreto 2369 de 2015), se liquida el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entidad encargada de la administración de las tierras baldías y en su remplazo crea 4 entidades: la Agencia de Renovación del Territorio (decreto 2366 de 2015), El Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (Decreto 2367 de 2015), el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras (Decreto 2368 de 2015) y la Agencia Nacional de Tierras (Decreto 2363 de 2015).

⁴²⁰ Procuraduría delegada para asuntos Ambientales y Agrarios, Informe de seguimiento a lo ordenado en la Sentencia T-488 de 2014. Julio 6 de 2016.

protección de los derechos de las víctimas indígenas, afrocolombianas, negras, raizales y palenque-
ras no está contemplada en la norma que lo crea⁴²¹.

Parecería que la reforma institucional del sector agrario del país no contempla garantías de no repetición para las víctimas y los pueblos constitucionalmente protegidos, y que no hay suficiente articulación con los acuerdos en materia de desarrollo rural integral que se han suscrito entre las FARC y el Gobierno Nacional.

5.4. Imposibilidad de restitución de tierras en áreas protegidas

El Decreto 440 de 2016⁴²² establece unas modificaciones al Decreto 1071 de 2015 Decreto único del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, en lo relacionado con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas. Modifica las causales para no iniciar formalmente el estudio de la solicitud de restitución de tierras, lo que implica restringir el acceso a la restitución, en los casos donde los predios despojados solicitados en restitución se encuentren en tierras baldías, zonas de reserva forestal de ley 2a, baldíos ubicados dentro de áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales y tierras baldías ubicados dentro de áreas de Parques Nacionales Regionales.

Este tipo de restricciones al acceso a la restitución de tierras vulnera el derecho a la reparación de las víctimas de desplazamiento que hubiesen ocupado baldíos al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales. En la medida en que dentro de las medidas de reparación se encuentra la restitución, ya tales víctimas se encuentran legitimadas para acudir ante los procesos de restitución de tierras en calidad de titulares del mismo como medida de reparación. Esto fue reconocido por la Corte Constitucional en sentencia C-820 de 2012, cuando reconoció que los explotadores de baldíos a pesar de que sus actividades no pueden adquirir por prescripción atendiendo la naturaleza de los bienes ocupados, son titulares de la restitución a la que alude la Ley 1448 de 2011.

El decreto mencionado les impide a las víctimas que habitan en estas tierras pedirles en restitución.

⁴²¹ Salinas Abdala, Yamile. La nueva institución rural. En Revista Semillas. N° 61/62 - Diciembre de 2015.

⁴²² "Por el cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas".

CAPÍTULO VIII

Injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familiar, el domicilio o la correspondencia (art. 17) [LOI, pregunta 22]

En sus recomendaciones al Sexto informe estatal de seguimiento a sus obligaciones derivadas del PIDCP, el Comité recomendó:

“El Estado parte debe crear sólidos sistemas de control y supervisión sobre los organismos de inteligencia y crear un mecanismo nacional de depuración de los archivos de inteligencia, en consulta con víctimas y organizaciones interesadas, y en coordinación con la Procuraduría General de la Nación. El Estado debe investigar, juzgar y condenar adecuadamente a todas las personas responsables de los delitos indicados”⁴²³.

Colombia no ha adoptado medidas efectivas para prevenir que hechos similares ocurran, ni ha garantizado justicia integral a las víctimas de actividades ilegales de inteligencia adelantadas desde el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en el período 2003-2010. Incluso, hay evidencias de que periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos y sus familiares siguen siendo objeto de amenazas, persecuciones e intimidaciones por órganos de inteligencia. Además, el Estado ha desarrollado capacidades para vigilar las comunicaciones de las y los ciudadanos mediante el uso de tecnología que vulnera el artículo 17 del Pacto.

1. Interceptaciones y seguimientos ilegales por parte del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

A partir del año 2009 fueron denunciadas públicamente las actividades ilegales de inteligencia y contrainteligencia realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que constituyen un crimen de lesa humanidad de persecución por razones políticas en contra de defensores de derechos humanos, magistrados de las altas Cortes, políticos de oposición, sindicalistas y periodistas, entre otros. Las interceptaciones y seguimientos ilegales que se realizaron durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez fueron una política ordenada desde la Presidencia, que involucró a funcionarios de alto rango, poniendo los organismos de inteligencia del Estado al servicio de intereses ilegales. A continuación se encuentran el estado de las investigaciones penales y disciplinarias contra los autores de estos delitos:

1.1. Estado de las investigaciones penales adelantadas contra presuntos responsables por actividades de inteligencia ilegales realizadas por el antiguo DAS

En relación con la obligación de investigar, judicializar y sancionar este tipo de conductas y la pregunta incluida por el Comité en la lista de cuestiones⁴²⁴, las autoridades judiciales han adelantado

⁴²³ Comité de Derechos Humanos, 32° período de sesiones (1988), Observación general N° 16, Derecho a la intimidad (artículo 17), párr. 1.

⁴²⁴ UNHRC, Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia, párr. 22.

varias investigaciones y juicios contra funcionarios públicos por la planificación y ejecución de operaciones de inteligencia ilegal. En el marco de dichos procesos, han sido condenados varios exfuncionarios de la presidencia de la república y del DAS por los delitos de concierto para delinquir, interceptación de comunicaciones y abuso de autoridad. Hasta el momento se han proferido al menos 22 condenas contra funcionarios de la presidencia y del DAS por estos delitos (ver anexo de procesos y condenas).

La más reciente ha sido la condena contra José Miguel Narváez Martínez⁴²⁵, asesor del DAS de 2002 a 2004 y luego Subdirector del mismo organismo entre 2004 y 2005. Quien fue condenado a 94.5 meses de prisión por el delito de concierto para delinquir agravado, y como autor en su condición de promotor y organizador del grupo ilegal G-3⁴²⁶, siendo la primera decisión judicial en la que se reconocen las afectaciones a la labor de defensa de los derechos humanos. En abril de 2015 se condenó a una pena de 14 años a la ex directora del DAS María del Pilar Hurtado⁴²⁷, quien estuvo prófuga de la justicia varios años en Panamá y al ex secretario general de la Presidencia, Bernardo Moreno, a la pena de 8 años. En esta sentencia no se ahonda en responsabilidades de la Casa de Nariño, ni se reconoce como víctimas a defensores y defensoras de derechos humanos.

Otros funcionarios recientemente condenados dentro de estos procesos fueron: Gian Carlo Auque de Silvestri, secretario general y director de inteligencia del DAS (2002-2005), Eduardo Aya Castro, coordinador del Grupo de Verificaciones y Difusión (GRUVE) (2004); Ignacio Moreno Tamayo, jefe de oficiales de la Subdirección de Fuentes Humanas (2001-2005); Rodolfo Medina Alemán; Subdirector de Contrainteligencia del DAS, (2003-2004) y Mario Orlando Ortiz Mena, coordinador GRUVE (2004). Fueron condenados en septiembre de 2015, por el delito de concierto para delinquir agravado, entre otros, con penas de 7 a 10 años de prisión⁴²⁸.

No obstante los resultados parciales, los procedimientos no se han abordado con la debida diligencia y exhaustividad. En primer lugar, las investigaciones se adelantaron por procedimientos penales diferentes. Por tratarse de hechos ocurridos 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 saber: Ley 600 de 2000, un sistema procesal mixto con tendencia inquisitiva, y ley 906 de 2004, un sistema procesal mixto con tendencia adversarial, el cual rige para delitos cometidos después del 1° de enero de 2005. 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 Nación⁴²⁹.

Como consecuencia de ello, se ha dispersado los procesos, dificultando su seguimiento en detrimento de los intereses de las víctimas, quienes se han visto obligados a tratar con mecanismos que tienen distintos niveles de participación. Mientras que en la ley 600 de 2000 las víctimas, como

⁴²⁵ Decisión proferida por el Juzgado Sexto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, Proceso No. 110013107006201100077 (1408-6), Imputado: José Miguel Narváez Martínez.

⁴²⁶ El G-3 fue un grupo conformado al interior del DAS durante la administración de Jorge Noguera Cotes cuyo objetivo principal fue hacer seguimientos y recolectar información privilegiada en contra de ciertos sectores, tales como ONG de derechos humanos, periodistas y políticos de oposición.

⁴²⁷ Por el delito de concierto para delinquir, peculado por apropiación, falsedad ideológica, violación ilícita de comunicación, abuso de autoridad y de la función pública. Esta sentencia fue impugnada por su defensa, pero la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia negó el recurso de impugnación.

⁴²⁸ Sentencia condenando al exdirector de Inteligencia del DAS y otros por las chuzadas, Juzgado Sexto Penal del Circuito Especializado de Bogotá D.C., septiembre diecinueve (19) de dos mil catorce (2014). Radicado: 11-0001-31-07-006-2011-00091 (1417-6). Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das358.html>

⁴²⁹ 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 Nación y enjuiciados por Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en un procedimiento especial distinto del ordinario mediante el cual se está investigando a los demás funcionarios de la entidad.

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.

En segundo lugar, a pesar de la gravedad de las acciones del DAS, que comprometieron la vida y la integridad personal de las y los afectados, solo en un caso la Fiscalía ha investigado y acusado por el delito de tortura⁴³⁰, negándose de manera sistemática a reconocer la existencia de un crimen de lesa humanidad, o de persecución establecido en el derecho penal internacional, por lo que la acción investigativa se ha concretado en las conductas con un reproche social y sanción menor que graves violaciones a derechos humanos.

Así mismo están pendientes por investigar y sancionar adecuadamente algunos de los máximos responsables y beneficiarios de esta política ilegal. En primer lugar, la investigación al expresidente de la República Álvaro Uribe Vélez, principal beneficiario de las interceptaciones y seguimientos ilegales, ha sido lenta y llena de obstáculos para la participación de las víctimas, al tiempo que se ha debido acudir a la acción de tutela en varias ocasiones para solicitar garantías procesales de participación⁴³¹. El ente investigador competente es la Comisión de Acusaciones de la Cámara, un órgano de tipo político diseñado para que no prosperen investigaciones contra las personas sometidas a su jurisdicción.

Por interceptaciones ilegales, existe contra Uribe Vélez un proceso en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes desde el año 2010⁴³², que sigue en etapa de indagación preliminar, aunque haya existido una solicitud por parte del investigador encargado en esta Comisión de abrir formalmente el respectivo proceso. Aunque desde agosto de 2012 se ordenó la práctica de varias pruebas, estas no se han evacuado en su totalidad. Se han enviado varios memoriales de insistencia al respecto y derechos de petición, dirigidos en particular al Presidente de la Comisión para la recepción de los testimonios de varias personas que están directamente relacionadas con las actividades ilegales del DAS durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La práctica de estos testimonios resulta fundamental ya que pueden arrojar nuevos elementos que califiquen los hechos⁴³³.

Otros altos funcionarios de la presidencia y directivos del DAS que se encuentran pendientes de una adecuada sanción son: José Obdulio Gaviria Vélez, asesor presidencial, quien es señalado de instigar al organismo de inteligencia a perseguir a la oposición⁴³⁴; Edmundo del Castillo Restrepo, secretario jurídico de la Presidencia de la República (2007-2010) y César Mauricio Velásquez Ossa, secretario de Información y Prensa de la Presidencia de la República (2007-2010) acusados de participar en la estrategia de desprestigio contra la Corte Suprema de Justicia⁴³⁵, a quienes la misma Corte Suprema ordenó investigar, pero hasta el momento no se han producido avances importantes⁴³⁶. Danny Usma, –coordinador del Grupo de Asuntos para la Defensa, Redes Terroristas y Delincuencias del DAS y de un grupo denominado GAME (Grupo de Análisis de Medios de Organizaciones Terroristas), el cual se encargaba de estrategias de desprestigio y sabotaje

⁴³⁰ FLIP, “Caso Claudia Julieta Duque: Un precedente mundial por la búsqueda de justicia”, disponible en: <http://flip.org.co/es/content/caso-claudia-julieta-duque-un-precedente-mundial-por-la-b%C3%BAsqueda-de-justicia>

⁴³¹ Además de esta investigación, reposan en la comisión de acusaciones de la Cámara otras 275 investigaciones en su contra, que esta entidad no ha querido adelantar. Ver: El Espectador. Álvaro Uribe, el ex presidente más investigado. Noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/alvaro-uribe-el-expresidente-mas-investigado-articulo-457266>

⁴³² Poner fuente

⁴³³ Información de procesos adelantados por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

⁴³⁴ Según los cables de Wikileaks https://wikileaks.org/plusd/cables/08BOGOTA3888_a.html

⁴³⁵ Periódico *El Tiempo*, “Condena de 14 años para Hurtado y 8 para Bernardo Moreno por chuzadas”, abril 30 de 2015, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/caso-chuzadas-del-das-condena-a-maria-del-pilar-hurtado-y-bernardo-moreno/15660280>

⁴³⁶ Periódico *El Espectador*, “Corte Suprema compulsó copias para investigar al senador Álvaro Uribe por ‘chuzadas’”, abril 30 de 2015, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-compulso-copias-investigar-al-senador-av-articulo-557957>

contra periodistas y sectores de oposición política— está también bajo investigación en etapa preliminar por el uso de “*métodos no convencionales de operaciones psicológicas de inteligencia*”⁴³⁷. Incluso en el caso del ex director del DAS Jorge Noguera se decretó la prescripción parcial de la investigación⁴³⁸.

Es necesario que el Estado colombiano sea requerido a presentar resultados de la investigación, juzgamiento y sanción del ex Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez y demás altos funcionarios en relación con las violaciones a los derechos humanos cometidas por el DAS.

1.2. Estado de las investigaciones disciplinarias adelantadas contra presuntos responsables por actividades de inteligencia ilegales realizadas por el antiguo DAS

En relación con la obligación que tiene el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la República, de investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos inmersos en los seguimientos e interceptaciones ilegales, si bien se han producido algunos resultados parciales, como ciertas investigaciones y sanciones contra funcionarios públicos por la planificación y ejecución de operaciones de inteligencia ilegal, seis años después de haberse iniciado estas actuaciones no han tenido los resultados esperados.

Así mismo, de aproximadamente 40 altos funcionarios de la Presidencia y del DAS involucrados en estas actividades ilegales, tan solo han sido destituidas e inhabilitadas 19 personas (ver anexo de investigaciones y sanciones disciplinarias). No obstante, algunas de estas sanciones no han sido proporcionales en relación con la gravedad de los hechos cometidos. Un ejemplo de esto es el caso de Andrés Mauricio Peñate Giraldo, Director del DAS entre 2005 y 2007, a quien se le sancionó con suspensión en el ejercicio de cargos públicos por ocho meses, aun cuando fue en su administración donde se originaron los seguimientos ilegales a la Corte Suprema de Justicia y contra algunos dirigentes de izquierda y periodistas⁴³⁹. Sin embargo la sanción se convirtió en multa porque en ese momento no ostentaba el cargo señalado⁴⁴⁰. Actualmente se encuentran en curso solo 3 investigaciones contra ex funcionarios del DAS (Felipe Muñoz Gómez, Joaquín Polo Montalvo y Danny Usma).

Tres funcionarios han sido absueltos en el marco de las investigaciones disciplinarias: Edmundo del Castillo Restrepo, César Mauricio Velásquez Ossa y José Antonio García Linares (Subdirector tecnológico del DAS entre 2005 y 2009). Tres investigaciones fueron archivadas (Jorge Mario Eastman Robledo, Germán Enrique Villalba Chávez y Mario Orlando Ortiz Mena). Por otro lado se reportan nueve casos de funcionarios comprometidos en estos hechos contra los cuales no se ha abierto ningún tipo de investigaciones disciplinarias, dentro de los cuales se encuentran altos funcionarios de la Presidencia de la república, como José Obdulio Gaviria. Frente a las investigaciones disciplinarias contra el expresidente Álvaro Uribe Vélez, su investigación reposa en la Comisión de Acusaciones sin ningún avance hasta el momento. Todo lo anterior evidencia que en el ámbito disciplinario existe una impunidad muy alta contra los máximos autores y beneficiarios de estas prácticas ilegales.

⁴³⁷ *La Silla Vacía*, “El sospechoso pasado del encargado de seguridad de la restitución de tierras”, 4 de junio de 2013, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/el-sospechoso-pasado-del-encargado-de-seguridad-de-la-restitucion-de-tierras-44923>

⁴³⁸ Fundación para la Libertad de Prensa, Informe “Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra”, Bogotá, 2010.

⁴³⁹ Julián F Martínez, *Chuzadas, ocho años de espionaje y barbarie*, Ediciones B Colombia S.A., Bogotá, 2016.

⁴⁴⁰ Procuraduría General de la República, “Procuraduría profiere decisión disciplinaria en caso de interceptaciones ilegales”, 4 de octubre de 2010, disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2010/noticias_708.htm

2. Seguimiento a medidas adoptadas por el Gobierno nacional

2.1. Reforma que suprimió el DAS

A raíz de las denuncias públicas, en el año 2011 se expidió la normatividad que facultó al presidente para ordenar la supresión del DAS⁴⁴¹, crear una nueva agencia de seguridad, denominada Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)⁴⁴² y el traslado de su planta de personal a esta agencia y a otras instituciones del Estado⁴⁴³. No obstante, en dicho proceso mediaron múltiples irregularidades: la entidad no fue objeto de una adecuada depuración y sus ex integrantes pasaron, sin ser objeto de ninguna indagación rigurosa, a trabajar en otras entidades como la Fiscalía General de la Nación (3.218 funcionarios), la Policía Nacional (317 funcionarios), la Unidad Nacional de Protección (UNP) (700 funcionarios) y la nueva agencia de seguridad DNI⁴⁴⁴.

Algunos de estos funcionarios trasladados a otras entidades han estado involucrados en actividades delictivas relacionadas con corrupción, interceptaciones y seguimientos ilegales. Este es el caso de funcionarios que fueron trasladados a la Dirección Nacional de Inteligencia, que estuvieron involucrados en prácticas de interceptaciones ilegales en el caso Andrómeda, y en casos de corrupción en la UNP y en el Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁴⁵. En el caso de la UNP, los integrantes de la extinta entidad fueron incorporados y posteriormente cinco de ellos, ubicados en altos cargos, se vieron involucrados en hechos de corrupción de esa entidad⁴⁴⁶. Incluso, ex funcionarios acusados de participar en acciones ilegales de hostigamiento contra defensoras y defensores de derechos humanos se encuentran actualmente en cargos públicos asumiendo labores de protección⁴⁴⁷.

En el proceso de liquidación hubo pérdida de información del antiguo DAS⁴⁴⁸. En el año 2014 se expidió el decreto presidencial 1303 del 11 de julio de 2014 que contempla la custodia y conservación de la información de inteligencia a cargo del Archivo General de la Nación, siendo la DNI la que autoriza el acceso a esos documentos cuando las autoridades judiciales requieran alguna consulta. Sin embargo, en el proceso que medió hubo una gran pérdida de información. En 2002 la Procuraduría General de la República recibió los archivos con 54Gb de información en medio magnético y para el 2014 ya solo quedaban 91Mb⁴⁴⁹. Lo anterior es preocupante, porque se desconoce el paradero y manejo de una gran cantidad de información. Además, porque es la DNI, entidad que se ha visto comprometida en la continuidad de acciones ilegales de inteligencia, la encargada de autorizar la consulta de estos archivos.

⁴⁴¹ Ley 1444 de 2011 “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”. Reglamentada mediante Decretos 4057 al 4070 de 2011.

⁴⁴² Decreto 4179 de 2011 “Por el cual se crea un Departamento Administrativo y se establece su objetivo, funciones y estructura”.

⁴⁴³ Decreto 4180 de 2011 Por el cual se establece la planta de personal de la Dirección Nacional de Inteligencia y se dictan otras disposiciones.

⁴⁴⁴ Ver: Departamento Administrativo de Seguridad, avances del proceso de supresión. Datos al 31 de enero de 2012. Citado en: ODHACO “Ley de inteligencia y contrainteligencia”, febrero de 2013.

⁴⁴⁵ Periódico *El Tiempo*, “Estos son los videos y audios que enredan a 7 corruptos de Migración”, 4 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/videos-y-audios-enredan-a-corruptos-en-migracion/16336975>

⁴⁴⁶ Periódico digital *Las2orillas*, “Alta tensión en la UNP: denuncia penal del director, Diego Mora, contra el anterior subdirector, Alonso Miranda”, julio 1 de 2015, disponible en: <http://www.las2orillas.co/alta-tension-en-la-unp-denuncia-penal-del-director-diego-mora-contra-el-anterior-subdirector-alonso-miranda/>

⁴⁴⁷ Este es el caso de Danny Usma. Ver Equipo Nizkor, “Danny Usma: de detective del DAS cuestionado a encargado de la seguridad de la restitución de tierras”, 4 de junio de 2013, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/usma.html>

⁴⁴⁸ Periódico *El Espectador*, “Los herederos del DAS”, 15 de julio de 2014, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/los-herederos-del-das-articulo-504618>

⁴⁴⁹ Jorge Molano, “La memoria en manos de los victimarios. Caso Palacio de Justicia Colombia”, en Centro Nacional de Memoria Histórica, *Archivos para la paz, elementos para una política pública*, Seminario Internacional Archivos para la paz, elementos para una política pública Bogotá, octubre de 2014, ver: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/archivos-para-la-paz>

Resulta importante destacar que, en el marco del proceso de negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC, el 23 de junio de 2016 se hizo público el “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales”, donde se incluye el compromiso gubernamental de “depurar de los bancos de datos de las centrales de inteligencia y seguridad, los nombres e información relativa a las y los integrantes de organizaciones de derechos humanos, integrantes de la oposición, y de las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC EP a la actividad política legal y de sus familiares”⁴⁵⁰.

2.2. Ley de inteligencia y contrainteligencia: ley estatutaria 1621 de 2013

El escándalo desatado a raíz de la política de interceptaciones y seguimientos ilegales por parte del DAS generó una gran presión social para que se adoptara una regulación de los organismos y las actividades de inteligencia del Estado. En este marco, en abril de 2013 se adoptó la ley estatutaria 1621⁴⁵¹, conocida como ley de inteligencia y contrainteligencia, cuya primera versión fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional⁴⁵². Una segunda versión, declarada constitucional por la misma corte⁴⁵³, adoptó como principio el respeto de los derechos humanos (arts. 2 y 4), reiteró que los informes de inteligencia no tienen valor probatorio (art. 35) y previó una serie de medidas de control y supervisión (cap. 4). Sin embargo, preocupa que también faculta el monitoreo del espectro electromagnético sin necesidad de orden judicial (art. 17), autorización que abrió la puerta para escuchas ilegales sin control, al tiempo que amplió la reserva de información de inteligencia de 25 a 30 años, lo que es un plazo excesivo cuando se compara con el término de 15 años de cualquier otro documento reservado⁴⁵⁴, así mismo abre la puerta a la reserva de información de inteligencia a autoridades judiciales, disciplinarias o fiscales (art 34), pues establece la inoponibilidad, “*siempre que su difusión no ponga en riesgo la seguridad o la defensa nacional, ni la integridad personal de los ciudadanos, los agentes, o las fuentes*”.

2.3. Comisión legal de seguimiento a las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Congreso de la República

Esta comisión fue creada por la ley de inteligencia y contrainteligencia, para que el Congreso de la República ejerza funciones de control y seguimiento político, y verifique la eficiencia en el uso de los recursos, el respeto de las garantías constitucionales y el cumplimiento de los principios, límites y fines establecidos en esta ley⁴⁵⁵. A pesar de haberse creado hace más de tres años, en enero de 2016⁴⁵⁶, luego de que se evidenciara su falta de operatividad por los escándalos de abusos de los órganos de inteligencia⁴⁵⁷ se anunció que comenzaría a funcionar en marzo de este año. Pese a dicho anuncio, hasta el momento la comisión no ha entrado en funcionamiento debido principal-

⁴⁵⁰ Mesa de Negociaciones de la Habana, Acuerdo 3.4. sobre Garantías de Seguridad, 23 de junio de 2016 (ver capítulo 1. Proceso de paz con las FARC).

⁴⁵¹ Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico 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”.

⁴⁵² La Corte Constitucional mediante sentencia C-913-10 del 26 de noviembre de 2010 declaró inexecutable la ley 1288 de 2009, por cuanto debía expedirse como ley estatutaria.

⁴⁵³ La Corte Constitucional efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 263/11 Senado, 195/11 Cámara y declaró exequible el proyecto de ley, mediante Sentencia C-540-12 de 12 de julio de 2012, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁵⁴ Ley 1621 de 2013, artículo 33; decreto 857 de 2014, artículos 5, 6 y 10.

⁴⁵⁵ Está conformada por 8 congresistas, 4 senadores y 4 representantes a la Cámara, los cuales deben ser miembros de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes. Cuenta con un Representante y un Senador de los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición al Gobierno, salvo que su decisión sea de abstenerse de participar en dicha comisión

⁴⁵⁶ Cfr. Noticiero CMI, “Con investigación de tres escándalos comenzará Comisión que vigila a inteligencia en Colombia”, 11 de enero de 2016, disponible en: <http://www.cmi.com.co/politica-y-justicia/con-investigacion-de-tres-escandalos-comenzara-comision-que-vigila-a-inteligencia-en-colombia/260668/>

⁴⁵⁷ Dejusticia, “Solicitud pública de cumplimiento de un deber legal”, 7 de diciembre de 2015, disponible en: www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/ri_name_recurso.784.pdf

mente a discusiones sobre quién debe realizar los estudios de credibilidad y confiabilidad para sus integrantes⁴⁵⁸.

2.4. Comisión asesora para la depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia

Una de las disposiciones contempladas por la ley de inteligencia y contrainteligencia fue la creación de la “Comisión asesora para la depuración de datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia”, con la misión de formular recomendaciones y criterios de permanencia, retiro y destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia (art. 30). Para ello, se le dio un período de trabajo de dos años, que venció en julio de 2016. Esta comisión contó con la participación del Procurador General de la Nación, quien la presidió, un representante de la sociedad civil, un representante del Centro de Memoria Histórica, un representante de la Comisión Legal, un académico nacional experto en temas de inteligencia, un miembro designado por el Presidente, un integrante de los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia y un delegado de la Defensoría del Pueblo.

Esta comisión tuvo un trabajo muy importante, y su alcance está determinado por la capacidad que haya tenido de conocer la situación de inteligencia el país, y cómo están organizados esos datos, para hacer recomendaciones concretas⁴⁵⁹. La comisión adoptó su informe por consenso y lo entregó formalmente al presidente de la República el 23 de julio de 2016 y al momento de escribir el presente texto aún se espera la realización de una audiencia de los miembros de la comisión con el presidente de la República para hacer público el informe.

2.5. Ley de transparencia y acceso a la información y ley de hábeas data

La ley 1712 de 2014, o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, surgió gracias a la presión ejercida por parte de la ciudadanía frente a la necesidad de regular el acceso a la información. Esta ley establece en su artículo 19 las causales para rechazar o denegar el acceso a información pública reservada, por daño a los intereses públicos, cuando se vean afectados: a) La defensa y seguridad nacional, b) La seguridad pública, c) Las relaciones internacionales, d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso, e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales, f) La administración efectiva de la justicia; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia, h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país, i) La salud pública⁴⁶⁰. Sin embargo no se establece con claridad los criterios para determinar los casos en los que aplique estas causales de reserva, ni quien será el encargado de hacer esta valoración.

En el artículo 21, sobre divulgación parcial y otras reglas, se establece que estas excepciones parciales de acceso a la información no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos

⁴⁵⁸ Artículo 23. Estudios de Credibilidad y Confiabilidad de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Adiciónese un artículo 61H a la Ley 5a de 1992 el cual quedara así: Artículo 61H. Estudios de credibilidad y confiabilidad. Los funcionarios de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, así como los miembros de las unidades de trabajo legislativo que sean designados por cada miembro de la Comisión para apoyar el trabajo de la misma, se someterán a por lo menos un (1) estudio de credibilidad y confianza al año. Las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes determinarán el organismo de la comunidad de inteligencia a través del cual se aplicarán los estudios y reglamentarán los procedimientos necesarios para garantizar la reserva de los resultados de estos estudios. Las mesas Directivas de Senado y Cámara diseñarán conjuntamente los criterios y parámetros a tener en cuenta para la evaluación y calificación de los estudios de credibilidad y confiabilidad, así como los protocolos necesarios para garantizar la absoluta reserva de la información relacionada con tales estudios.

⁴⁵⁹ Periódico *El Espectador*, “La inteligencia ha sido arbitraria”, junio 28 de 2014, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/inteligencia-ha-sido-arbitraria-articulo-501278>

⁴⁶⁰ Artículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos.

de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones. Así mismo el artículo 22 establece un término de reserva de 15 años, no prorrogable, para información relacionada con las anteriores actividades excluidas.

La pronta aplicación de la ley de transparencia podría brindar la certeza necesaria acerca del acceso a la información en el caso del archivo del DAS, garantizando con ello el cumplimiento de las obligación de depuración.

Por su parte la ley estatutaria 1581 de 2012, también conocida como ley de *habeas data*, adoptó disposiciones para la protección de datos personales, disposiciones y principios que se aplican a las bases de datos de entidades de seguridad (aún a las de inteligencia). El principio de transparencia brinda a las personas el derecho de acceder a su propia información (recaudada por las entidades). Y el concepto de “datos sensibles” impide recolectar información que pueda servir para que las personas sean discriminadas por razones étnicas, políticas, religiosas, etc.

3. Continuación de las actividades ilegales de inteligencia

En relación con la cuestión formulada por el Comité, relativa a la existencia de denuncias o informes sobre actividades ilegales de inteligencia⁴⁶¹, a pesar de las medidas tomadas por parte del Gobierno nacional en esta materia, durante los últimos años se han conocido diferentes situaciones que permiten concluir que continúan desarrollándose actividades de inteligencia sin los debidos controles, y acciones ilegales e ilegítimas contra defensores y defensoras de derechos humanos, políticos y periodistas, apelando al uso de tecnologías y estrategias cada vez más sofisticadas.

3.1. La Sala Gris y el Caso Andrómeda

En los últimos años se ha conocido la existencia de estrategias de inteligencia estatal ilegales, que han puesto en peligro la integridad y el derecho a la intimidad de algunos sectores sociales y políticos, e incluso la estabilidad del proceso de paz con las FARC. En agosto de 2013 la Fiscalía ordenó el desmonte de la “Sala Gris”, ubicada en las instalaciones de la Central de Inteligencia y Contra-inteligencia Militar (CIME) desde la cual “se habrían efectuado escuchas ilegales a gran variedad de personas, entre las que habría civiles, miembros de la fuerza pública, incluidos oficiales de alto rango del propio Ejército y otras fuerzas”⁴⁶².

Posteriormente, en 2014, se conoció el “Caso Andrómeda”, relativo a un centro de inteligencia militar camuflado dentro de un centro de cómputo, desde donde se hacía seguimiento a los correos electrónicos y a los chats de varios personajes de la vida pública, entre ellos los negociadores de paz del Gobierno nacional en La Habana⁴⁶³. Investigaciones posteriores revelaron que desde este lugar se cometían graves violaciones a los derechos a la intimidad. Allí se encontró gran material de interceptaciones que carecían de soporte judicial, una lista con cientos de direcciones de correos electrónicos de periodistas nacionales y extranjeros, y de funcionarios de la Oficina del alto comisionado para la Paz, embajadores y miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otros, que tenía la CIME⁴⁶⁴. Estas actividades pusieron en peligro la intimidad de un gran número de personas y la estabilidad del proceso de paz.

⁴⁶¹ UNHRC, Lista de cuestiones relativa al séptimo informe periódico de Colombia: párr. 22

⁴⁶² Revista *Semana*, “Caso Chuzadas: El misterio de la sala gris”, febrero 3 de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-sala-desde-donde-se-hacian-las-chuzadas-del-ejercito/376079-3>

⁴⁶³ Revista *Semana*, “Chuzadas: así fue la historia”, febrero 8 de 2014, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-asi-fue-la-historia/376548-3>

⁴⁶⁴ Revista *Semana*, “Los de la lista”, octubre 28 de 2014, disponible en:

<http://www.semana.com/nacion/articulo/inteligencia-militar-lista-de-periodistas-funcionarios-del-gobierno/407292-3>

La investigación interna del Ejército llevó al retiro de cinco oficiales y suboficiales de inteligencia y el relevo de otros 19 uniformados y un civil dedicados a la misma actividad por fallas en el “manejo y control de la información”. Entre ellos se encuentran el agente de inteligencia adscrito a la Dirección Nacional de Inteligencia Wilson Leonardo Torres y el cabo del Ejército Luis Alberto Moreno Montes, quienes fueron mencionados por el ‘hacker’ Andrés Fernando Sepúlveda como fichas clave en la compra y la venta de información reservada sobre las FARC

3.2. El hacker Sepúlveda

Otro hecho de suma gravedad fue el caso conocido como el del hacker Andrés Sepúlveda, un experto en informática que inicialmente fue presentado como asesor de publicidad de la campaña presidencial de Óscar Iván Zuluaga⁴⁶⁵ en el año 2014, y posteriormente se conoció que fue un hacker contratado para entorpecer el proceso de paz, quien tuvo acceso a información confidencial que compraba a miembros de organismos de inteligencia del Estado. Así mismo ha sido señalado como ejecutor de labores ilegales de inteligencia de la Policía⁴⁶⁶. Por estos hechos están vinculados algunos asesores de esta campaña y agentes de inteligencia del Estado, pero quedan una gran cantidad de hechos por esclarecer y de autores por identificar dentro de los cuales estarían altos mandos de la Fuerza Pública y funcionarios del partido Centro Democrático⁴⁶⁷.

3.3. Acciones de inteligencia ilegal contra defensores de derechos humanos y periodistas

Las defensoras y los defensores de derechos humanos continúan siendo uno de los sectores sociales víctima de seguimiento y hostigamiento por parte de órganos de inteligencia del Ejército, Policía Nacional y otros autores cuya identificación es incierta. Así, se han denunciado hechos de vigilancia y seguimientos por parte de vehículos y personal de la SIJIN-Policía Judicial, interceptación de comunicaciones de teléfonos móviles, sabotaje de cuentas de correo electrónico y redes sociales, entre otros. Igualmente, se han producido hechos de amenaza escrita y de allanamiento ilegal de vivienda a defensores y defensoras que permiten suponer labores previas de vigilancia a sus vidas y lugares de habitación.

El 17 de febrero de 2015, el abogado defensor de derechos humanos Reinaldo Villalba Vargas, del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, fue objeto de seguimientos ilegales mientras adelantaba conversaciones con familiares de víctima de ejecuciones extrajudiciales, en la ciudad de Neiva (Huila) por parte del subintendente de la SIJIN Ronald Cedeño Naranjo, quien al verse descubierto reveló su identidad e inventó que había sido llamado por la seguridad del establecimiento. A pesar de que se elevaron las respectivas denuncias, este hecho no fue investigado, como tampoco el origen de la orden de seguimientos, ni el agente Cedeño recibió sanción alguna.

Una nueva variable de riesgo la constituyen las empresas de seguridad privada y la falta de adecuado control. En julio de 2016, organizaciones de derechos humanos publicaron un informe en el que se denuncia que empresas contratistas de la petrolera Pacific Rubiales desarrollan acciones de retén, empadronamiento y toma de fotografías a trabajadoras y trabajadores, así como a visitantes y habitantes de la zona⁴⁶⁸. El 29 de junio de 2016, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad

⁴⁶⁵ Candidato del Centro Democrático, partido liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez.

⁴⁶⁶ Revista *Semana*, “¿El hacker Sepúlveda trabajaba para la Policía?”, febrero 21 de 2016, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-hacker-sepulveda-trabajaba-para-la-policia/461500>

⁴⁶⁷ *El Espectador*, “Vienen Capturas de altos mandos del Centro Democrático”, mayo 31 de 2016, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/vienen-capturas-de-altos-mandos-del-centro-democratico-articulo-635374>

⁴⁶⁸ FIFD, CCAJAR, PASO, *El costo humano del petróleo. Estudio de impacto en los derechos humanos de las actividades de Pacific Exploration & Production Corp. en Puerto Gaitán*, julio de 2016, disponible en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/colombie677e2016defsanscartebassdef.pdf>

Privada anunció investigaciones contra Fidelity Security Company Ltda., por asumir conductas reservadas a la fuerza pública.

Otro de los principales sectores que ha sido objeto de seguimientos e interceptaciones ilegales por parte de organismos de inteligencia del Estado ha sido el de los periodistas. En el caso conocido como Andrómeda⁴⁶⁹, se descubrieron interceptaciones de miles de mensajes de periodistas, en particular de aquellos que cubrían el proceso de paz. Dentro de la lista de correos que interceptaban se encontraban más de cien periodistas nacionales y extranjeros⁴⁷⁰.

A finales de 2015, se conoció otro caso interceptaciones y seguimientos contra periodistas, que investigaban un caso conocido como la “Comunidad del Anillo”, una red de prostitución homosexual masculina al interior de la Policía Nacional que comprometió a altos mandos de la institución, entre ellos a su Director, el General Rodolfo Palomino⁴⁷¹. Por investigar dicha red, fueron objeto de seguimientos ilegales reconocidos periodistas de medios de comunicación nacionales, como Vicky Dávila⁴⁷², Claudia Morales, Daniel Coronell, María del Rosario Arrázola y Gustavo Gardeazabal⁴⁷³.

Los seguimientos e interceptaciones ilegales por parte de organismos de inteligencia del Estado en la presente década, particularmente contra los negociadores de paz de La Habana, defensores de derechos humanos y periodistas evidencian que los organismos de inteligencia del Estado no se han depurado efectivamente.

4. Nuevas formas de seguimientos ilegales y limitaciones normativas

En la actualidad, gracias al constante avance tecnológico, el Estado colombiano cuenta con herramientas sofisticadas para realizar una vigilancia de los ciudadanos mucho más invasiva, focalizada y de larga escala que en el pasado. Frente a ese rápido avance tecnológico, en Colombia no existen instrumentos legales suficientes y apropiados para garantizar una adecuada protección del derecho a la intimidad⁴⁷⁴.

4.1. Monitoreo del espectro electromagnético

La legislación colombiana permite a los organismos de inteligencia el monitoreo del espectro electromagnético. En el artículo 17 de la ley de inteligencia y contrainteligencia se establece que el monitoreo no constituye interceptación de comunicaciones, razón por la cual esta actividad de los organismos de inteligencia no está sometida a ningún control judicial.

En 2013 se levantaron alarmas por la puesta en marcha por parte de la Policía Nacional del sistema PUMA (Plataforma Única de Análisis y Monitoreo), el cual permitiría hacer monitoreo masivo e indiscriminado de datos a gran escala, rastreo de cuentas twitter, Facebook y en general monitoreo de

⁴⁶⁹ La FM. La lista de periodistas presuntamente interceptados por Andrómeda. Noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/noticias/la-lista-de-periodistas-155005>

⁴⁷⁰ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) 60 años. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en 2014. Bogotá. 2015. http://flip.org.co/sites/default/files/archivos_publicacion/Informe%20Anual%202014%20FLIP_0.pdf

⁴⁷¹ BBC. El escándalo de prostitución masculina que forzó la renuncia del director de la Policía de Colombia. Febrero de 2016. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160217_colombia_renuncia_jefe_policia_nacional_rodolfo_palomino_nc

⁴⁷² El Espectador. “No hay duda de los seguimientos”: Vicky Dávila. Diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/no-hay-duda-de-los-seguimientos-vicky-davila-articulo-603572>

⁴⁷³ El Espectador. El informante de las “chuzadas”. Diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-informante-de-chuzadas-articulo-604187>

⁴⁷⁴ Fundación Karisma, Dejusticia, CCJ, FLIP, “Carta al Relator Especial sobre el derecho a la privacidad, Prof. Joe Cannataci”, Bogotá, 2016.

tráfico en línea. La utilización de PUMA está suspendida, pero el Ministerio de Defensa ha insistido en su utilización⁴⁷⁵.

De manera más reciente, se ha llamado la atención sobre un dispositivo que se entregaría por la UNP a 2.000 beneficiarios de esquemas de protección gubernamentales llamado “botón de pánico”, el cual permitiría en caso de una emergencia saber dónde se encuentra la persona en riesgo a través del sistema GPS. El riesgo se advierte en que el dispositivo es de doble vía y contiene un micrófono “que le permite a la UNP escuchar –sin autorización– las conversaciones de los protegidos”, por lo que varios ya han rechazado este mecanismo⁴⁷⁶.

4.2. Hacking team

También se tuvo conocimiento de la adquisición por parte de la Policía Nacional del software de espionaje “Galileo”, desarrollado por “Hacking Team”, una cuestionada compañía italiana que comercializa herramientas tecnológicas de espionaje y de invasión a la intimidad⁴⁷⁷, por medio del cual, a través de un software malicioso (*spyware* o *malware*) que se instala abusivamente en los dispositivos móviles, se puede acceder a datos, mensajes, llamadas, correos y archivos de información de la ciudadanía⁴⁷⁸. Se trata de una herramienta supremamente invasiva que no cuenta con controles legales suficientes en Colombia y que genera afectaciones muy graves para la intimidad de las personas. Frente este caso, han surgido múltiples dudas, que no han sido respondidas de manera satisfactoria por parte de la Policía Nacional⁴⁷⁹.

Según la revista *Semana*:

Esta compañía, que en términos sencillos ofrece programas para evitar ser ‘hackeados’ y ‘hackear’, fue a su vez víctima de hackers que entraron a sus sistemas y publicaron en internet más de 400 gigas de información confidencial de la compañía. (...) El problema es que, aunque se promocionaba como una compañía que ofrecía herramientas para ayudar a gobiernos y a fuerzas de la ley a combatir terroristas y delincuentes, la gama de servicios que entregaba empezaron a ser duramente cuestionados por el uso que algunos de sus clientes le empezaron a dar. (...) Los cuestionamientos contra Hacking Team comenzaron hace un par de años cuando el instituto universitario canadiense Citizen Lab los denunció públicamente de vender esa herramienta a gobiernos cuestionados, y de usarla como instrumento para la violación de los derechos humanos. (...) Por esta razón, la ONG Reporteros sin Fronteras declaró a la empresa como “enemigos de internet”, por vender sus servicios a Estados opresores. (...) En el caso de Colombia se conoció que la Policía había adquirido algunas de esas herramientas por intermedio de Robotec, una firma local, socia de Hacking Team. (...) La oficina de telemática de la Policía y el Gaula sí compraron algunas aplicaciones para usarlas en la lucha contra el secuestro y la extorsión, como lo aceptó esa institución en un comunicado a comienzos de la semana anterior. En los miles de correos que fueron ‘hackeados’, el representante de Hacking Team en Colombia les contó a sus jefes en Italia de reuniones que tuvo para

⁴⁷⁵ Noticias RCN, “Sigue el ‘tira y afloje’ por plataforma de interceptaciones”, 30 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/sigue-el-tira-jala-plataforma-interceptaciones>

⁴⁷⁶ Equipo Nizkor, “Botones de pánico: de las ‘chuzadas’ del DAS a las escuchas ilegales de la UNP”, 1 de agosto de 2016.

⁴⁷⁷ “Hacking Team es un grupo, con base en Milán (Italia), enfocado en soluciones de espionaje, vigilancia y control remoto. Su paquete de software más conocido, denominado Da Vinci, es utilizado para obtener información confidencial relacionada con actividad web, conversaciones de WhatsApp, de Skype, de mensajes de texto, entre otras posibilidades. Expertos consideran que este conjunto de herramientas es incluso más potente que el programa PRISM desarrollado por la Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSA por sus siglas en inglés). Hacking Team ha sido objeto de críticas por parte de la comunidad defensora de los derechos digitales por utilizar mecanismos de dudosa legalidad para investigar a otros”, en Diario *El Tiempo*, “En Colombia se habría invertido en programa espía de Hacking Team”, julio 7 de 2015, disponible en: <http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/hacking-team-impacto-en-colombia/16056875>

⁴⁷⁸ Digital Rights. “En Colombia, el puma no es como lo pintan”, agosto 24 de 2015, disponible en: <http://www.digitalrightslac.net/es/en-colombia-el-puma-no-es-como-lo-pintan/>

⁴⁷⁹ La adquisición del software por la inteligencia de la policía no es la única preocupación. Surgen otras dudas que no han sido respondidas por la policía. Se menciona que el presupuesto de adquisición de Galileo está vinculado con PUMA, una herramienta para investigación criminal y no para inteligencia. Policía colombiana debe aclarar su relación con “Hacking Team”. <https://karisma.org.co/policia-colombiana-debe-aclarar-su-relacion-con-hacking-team/>

presentar y tratar de vender las herramientas informáticas con otra gran variedad de instituciones en el país. (...) muchas de esas reuniones no ocurrieron y en otros casos no pasó de un infructuoso intento por comercializar el producto. Por cuenta de la filtración el nombre de todas las entidades quedó afectado⁴⁸⁰.

Por todo lo anterior es necesaria la adopción de medidas efectivas de depuración de los organismos de inteligencia del Estado, garantizando que sus funcionarios no hayan estado vinculados en irregularidades dentro del Estado y efectuar un verdadero proceso de depuración de archivos para esclarecer los hechos y las responsabilidades, con miras al cese de este tipo de actividades y a su no repetición. Debe también expedirse una normatividad adecuada para regular estas nuevas tecnologías de la información que ponen en riesgo el derecho a la intimidad de todas las personas. Todo lo anterior, en consulta con las organizaciones sociales y de derechos humanos quienes han sido víctimas centrales de las actividades ilegales de inteligencia.

⁴⁸⁰ Revista Semana, "Cuando hackean a los hackers", julio 11 de 2015, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-lios-de-hacking-team-por-informacion-hackeada/434391-3>

CAPÍTULO IX

Libertades de opinión y de expresión, de reunión y de asociación (arts. 6, 7, 19, 21 y 22): defensoras y defensores de derechos humanos [LOI, pregunta 24]

Pese a la reducción generalizada de la violencia política en Colombia en el último tiempo, la situación de los y las defensoras de derechos humanos no ha mejorado. En los últimos cinco años y medio se han registrado un total de 2.758 agresiones contra defensores de derechos humanos, según la información recogida por el SIADDH. Estas agresiones se distribuyen y caracterizan de la siguiente forma:

- a. *Homicidios*: Entre enero de 2010 y junio de 2016 han sido asesinados 381 defensores de derechos humanos en el país: en 2010 se registraron 32, en 2011 se presentaron 49, en 2012 se presentaron 69, en 2013 se presentaron 78, en 2014 se presentaron 55, en 2015 se presentaron 63 casos, y durante el primer semestre de 2016 se presentaron 35. Durante este período observado, los líderes y defensores indígenas fueron las principales víctimas de homicidio registran con el 25,4% (88 casos), seguidos por líderes comunales con el 20,23% (70 casos), líderes campesinos con el 11,56% (40 casos), líderes sindicales con el 6,06% (21 casos), líderes de víctimas con un 4,91% (17 casos), líderes reclamantes de restitución de tierras con un 3,75% (13 casos)⁴⁸¹. Lo anterior indica que pese a la reducción de la intensidad del conflicto armado y su impacto en el derecho a la vida, la violencia sociopolítica se está centrando en los homicidios de carácter selectivo de líderes y defensores de derechos humanos, buscando generar temor entre las organizaciones y debilitar sus procesos de exigibilidad de derechos. En muchos de los casos hubo testigos de los asesinatos, quienes han sido amenazados e intimidados posteriormente por intervenir en procesos judiciales.
- b. *Amenazas*: en este periodo se han registrado un total de 1.919, con un incremento constante, especialmente en 2015 en que se registraron 539; son tanto de carácter individual como colectivo, aunque estas últimas se han incrementado con los avances en la mesa de negociación de paz y se han dirigido contra personas comprometidas con el proceso.
- c. *Detención arbitraria*: Esta ilegal práctica consiste en la retención por más de una hora, de un defensor(a) en el pleno ejercicio de su derecho a libre movilidad o a la libertad de expresión y de protesta. Este tipo de agresión tuvo su pico más alto durante las protestas campesinas de 2012 y 2013 en la cual fueron privados de su libre movilidad 48 líderes sociales; nuevamente en 2015 y luego de la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Ciudadana y otras normativas que restringen el derecho a la protesta social, este tipo de agresión vuelve a incrementarse. Esta agresión no es reconocida como tal por parte del Gobierno nacional.

⁴⁸¹ Información tomada del SIADDH sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia. Programa Somos Defensores, Programa no gubernamental de protección a defensores de derechos humanos. Bogotá.

- d. *Desapariciones*: Con su pico más alto entre 2011 y 2012, lo cual coincide con la expedición de la Ley de Víctimas y el inicio de los diálogos de paz Gobierno – FARC, la desaparición de defensores es otra de las agresiones invisibles de contexto. En ningún caso ha habido avances sobre el paradero de los 17 defensores y defensoras de DD.HH que en pleno ejercicio de su liderazgo, desaparecieron sin dejar rastro, dejando todo el peso de dolor que esta terrible práctica genera en los familiares de los defensores(as) desaparecidos, así como el gran daño realizado a los procesos sociales que acompañaban y/o lideraban.
- e. *Robos de información sensible*: Esta forma de agresión tiene un incremento exponencial y progresivo, aunque hay una infravaloración en los datos ya que muchos casos no se denuncian por ser considerados simples robos. El incremento de estos casos en los 5 años del gobierno Santos coincide con el descubrimiento paulatino y alarmante, de los excesos del Estado en el uso de la inteligencia y espionaje, con casos como el D.A.S hasta el caso “Andrómeda”, el Hacker Sepúlveda y los sofisticados equipos de espionaje comprado por la Policía Nacional; más información sobre este tema en nuestro informe “Los Nadies”.

El Programa Somos Defensores identifica los siguientes grupos de defensores entre los más agredidos: defensores/as comunales / comunitarios / campesinos⁴⁸², defensores/as indígenas⁴⁸³, mujeres defensoras⁴⁸⁴, defensores/as de víctimas / tierras⁴⁸⁵, defensores/as ambientales⁴⁸⁶, defensores/as LG-BTI⁴⁸⁷, defensores de la paz⁴⁸⁸. Además, hay que señalar que, teniendo en cuenta los datos, una gran parte de los defensores y defensoras agredidos llevan a cabo su labor en zonas rurales del país.

Un elemento que contribuye a que se den estas agresiones es el hecho de que la labor de defensa de los derechos humanos continúa siendo muy estigmatizada en el país, siendo señalados quienes la ejercen como colaboradores de alguna de las partes en conflicto, especialmente de la guerrilla. Según una investigación hecha por el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos en 2015⁴⁸⁹ en torno a la situación de defensores de derechos humanos en contextos rurales, 8 de cada 10 defensores participantes señalaron haber sido estigmatizados por su labor, hecho que resulta extremadamente preocupante y que, sin embargo, ha sido normalizado.

1. Instituciones responsables de la seguridad de defensores y defensoras de derechos humanos

Algunos elementos relacionados con la actuación del Estado y de algunas instituciones del gobierno Colombiano que generan preocupación de cara al tema de la protección y las garantías al ejercicio de los derechos humanos, son las siguientes:

⁴⁸² Personas con un ejercicio local de defensa de derechos; en contextos vulnerables, periféricos y/o rurales.

⁴⁸³ Provenientes de poblaciones históricamente vulnerables, en condiciones de abandono y ausencia.

⁴⁸⁴ Inicialmente hay que decir que durante el periodo de análisis comprendido, fueron el grupo mayormente agredido en Colombia. Esta situación se caracterizó por un señalamiento permanente hacia las representantes de víctimas, ello se puede interpretar como una amenaza permanente a quienes asumen su vocería en el marco del actual proceso de paz.

⁴⁸⁵ Con un nivel de agresiones amplio. Hay que puntualizar que no sólo es el tema de restitución de tierras lo que genera agresiones, sino otros temas relacionados a procesos rurales como las propuestas de las Zonas de Reserva Campesina, y otras demandas ligadas al acceso y uso de la tierra en Colombia también son objeto de amenazas y señalamientos.

⁴⁸⁶ Este es un grupo con cantidades de agresiones que presenta porcentajes cada vez más altos; es decir, con un nivel creciente; esta situación está directamente relacionada con la denuncia por parte de líderes sociales sobre proyectos extractivos o de la llegada a sus territorios de redes de poder y control operadas por empresas multinacionales, lo que los convierte en objetivo militar.

⁴⁸⁷ Especialmente en la costa norte de Colombia, el sistema de información ha observado un incremento significativo. En las zonas con influencia o presencia actual de grupos paramilitares se hace más intensa la persecución contra este sector, por ello las regiones o territorios donde son más vulnerables los líderes LGBTI es en los sectores rurales de los departamentos de la región Caribe.

⁴⁸⁸ Especialmente en la costa norte de Colombia, el sistema de información ha observado un incremento significativo. En las zonas con influencia o presencia actual de grupos paramilitares se hace más intensa la persecución contra este sector, por ello las regiones o territorios donde son más vulnerables los líderes LGBTI es en los sectores rurales de los departamentos de la región Caribe.

⁴⁸⁹ https://issuu.com/comitepermanenteddhh/docs/libro_con_gr_ficas_final

La Fiscalía General de la Nación cuenta con denuncias por más de 800 amenazas registradas contra defensores, y no existe ningún caso resuelto, dejando claro el nivel de impunidad imperante en los casos que se denuncian. Además, existe una asimetría: mientras las amenazas contra los defensores no las investiga bien, cualquier delito presumiblemente imputado en contra de un defensor es objeto de celeridad, acusación y enjuiciamiento del defensor de derechos humanos por parte de ente acusador, afectando la vida del defensor/a y del proceso que acompaña.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección, pese a que el Gobierno nacional ha adelantado una defensa y promoción de este modelo de protección para otros países del mundo, es una entidad que no ha logrado cumplir su objetivo. El modelo de protección que se plantea tiene graves deficiencias, comenzando por la corrupción por parte de empresas de seguridad privadas y el mal manejo de los recursos. La Contraloría General de la Nación ha establecido que existen pérdidas en este sector cercanas a los 45.000 millones de pesos: más de 16 millones de dólares. Por otro lado, como se dijo anteriormente, el componente de prevención es inexistente dentro del Programa y la protección sigue siendo reactiva y mediante medidas duras sin enfoques diferenciales. Adicionalmente, las autoridades municipales no conocen el funcionamiento del Programa y no lo quieren implementar.

2. Principales factores de riesgo

A pesar de que ya se han mencionado en Capítulos anteriores, vale la pena reiterar que hay seis factores que actualmente están generando particular riesgo para la defensa de derechos humanos en Colombia:

- a. El uso de la inteligencia ofensiva. Es un problema de gran complejidad en el cual se evidencia la finalidad de observar y seguir la actividad de defensores y defensoras de derechos humanos por parte de algunos agentes del Estado o de particulares que acceden a mecanismos estatales de inteligencia para espiar. Preocupa la adquisición recientemente por parte de la Policía Nacional de nuevos sistemas para llevar a cabo este tipo de actividades, como la Plataforma PUMA o el sistema Galileo⁴⁹⁰.
- b. Los procesos de judicialización y criminalización de la protesta social. Actualmente existe un sinnúmero de procesos judiciales en contra de defensores y defensoras de derechos humanos por el ejercicio de su actividad política y de protesta. Mientras las amenazas no se investigan, estos procesos están fundados en acusaciones por delitos graves como secuestro, extorsión y homicidio, con sentencias condenatorias a 10 años o más; sometiendo al sistema penitenciario a personas vinculadas al ejercicio del liderazgo en derechos humanos en sus comunidades.
- c. Los cambios normativos. La existencia de leyes que no tienen aplicabilidad, o temas que no son cubiertos por la normatividad aplicable, son dos problemas comunes. Un buen ejemplo de esto es el caso de la protección colectiva, que fue introducida en 2015 por el Decreto 1085, que se podría decir que es un decreto bien elaborado, pero que en la actualidad se encuentra inactivo y no ha sido visibilizado. Igualmente, la mayor parte de las medidas de protección que ofrece el Estado no sirven para muchos defensores que se

⁴⁹⁰ Genera aún más sospecha e incertidumbre recordar las revelaciones del denominado Hacking Team, empresa de interceptación con sede principal en Italia, y su producto denominado Galileo para labores de interceptación, el cual también fue comprado por la policía colombiana. En algunos medios se ha denunciado el vínculo de estas empresas con varios países en América Latina y los riesgos que traen estas tecnologías al vulnerar el derecho a la privacidad y la intimidad.

tienen que mover por zonas rurales y a quienes en muy pocas ocasiones se les han proporcionado medios de protección adecuados al territorio y a sus necesidades en él; no existe ninguna normatividad que sea aplicable en estos casos.

- d. A menudo aumenta el nivel de agresión contra defensores y líderes sociales en tiempos de transición hacia la paz, en todas sus fases. Ya en los últimos tiempos las amenazas y agresiones que se han venido dando contra quienes se han mostrado partidarios del proceso de paz y han hecho pedagogía del mismo en el país, y se teme un incremento mayor de las agresiones en las próximas etapas.
- e. La participación en procesos relacionados con la defensa del derecho a la tierra y el territorio están siendo especialmente atacados. La implementación del Acuerdo Final en estos aspectos probablemente supondrá también nuevas agresiones.
- f. El aumento desbordado de los grupos paramilitares y su estrecha relación con la minería y el narcotráfico claramente aumentan riesgo para líderes y defensores.

La situación de los y las defensoras de derechos humanos en Colombia es preocupante. Además del gran número de amenazas y agresiones de las que son víctimas, el Estado colombiano no está aplicando medidas efectivas de prevención y protección para sus vidas y el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos. Esta situación es especialmente alarmante en las zonas rurales. Pese a la existencia de un programa de protección, se presentan muchos problemas en su ejecución. Además, la falta de investigación y sanción de quienes atentan contra los y las defensores invita a continuar agrediéndolos. Se necesita una voluntad política clara de garantizar la labor de defensa de los derechos humanos, que ha sido duramente estigmatizada en el país.

Por otra parte, aunque no se trata de defensores de derechos humanos, se prevén agresiones hacia algunos liderazgos que resulten del proceso de la dejación de armas por falta de tolerancia y de reconocimiento a la posibilidad de participación en la vida política. La adecuada implementación de las garantías de seguridad necesarias para prevenir que esto ocurra será una de las claves para el éxito del proceso de paz.

CAPÍTULO X

Derechos a la igualdad y la no discriminación (arts. 2, 3, 23 y 26)

1. Situación de derechos de las personas LGBT [LOI, pregunta 7]

Para analizar la situación actual de derechos humanos de las personas Lesbianas, Gay, Bisexuales y Trans (LGBT) en Colombia se presentan los avances normativos para la garantía de los derechos de esta población. Luego se muestra que las graves violaciones de derechos humanos se han mantenido contra este sector de la población y, finalmente, se exponen los principales problemas y retos para el cumplimiento de las obligaciones estatales para garantizar de manera efectiva los derechos de estas personas.

1.1. Marco normativo: principales avances en los últimos cinco años

En 2011 el Congreso expidió dos leyes para la garantía de los derechos de poblaciones históricamente discriminadas y de especial protección constitucional: la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y la Ley 1482 o Ley Antidiscriminación. Ambas leyes incluyeron a las personas LGBT en su ámbito de protección al reconocer la categoría de orientación sexual en la definición de víctima del conflicto y de los tipos penales de “actos de racismo o discriminación” y “hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política, u origen nacional, étnico o cultural”.

Más recientemente, la Ley 1761 de 2015, que configuró el feminicidio como un delito autónomo, reconoció la identidad de género y la orientación sexual como dos de los criterios para identificar si una mujer fue víctima de homicidio por razones de género⁴⁹¹. Sin embargo, hasta donde se sabe, el tipo penal de feminicidio no ha sido imputado en ningún proceso en el que la víctima fuera una mujer lesbiana, bisexual o trans.

Otro avance importante durante el periodo del examen fue el Decreto 1227 de 2015 del Ministerio de Justicia, que permite la corrección del componente sexo en el Registro Civil mediante una escritura pública notarial. Esto beneficia especialmente a las personas trans, a quienes ya no se les exigen trámites invasivos y lesivos de sus derechos fundamentales como un dictamen psiquiátrico de “disforia de género” o la orden de un juez para conseguir este cambio. Pese a este importante avance, hasta ahora no existe ninguna norma que garantice de manera integral los derechos de las personas trans.

Tampoco existe un marco normativo para la garantía integral de los derechos de las personas LGBT, y que promueva el trabajo coordinado de las entidades del Estado a nivel nacional, departamental

⁴⁹¹ En primer lugar, definió el feminicidio como el acto de causarle “la muerte a una mujer por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género” (art. 2). En segundo lugar, incluyó la orientación sexual entre las situaciones o condiciones específicas de la víctima por las cuales el crimen se puede considerar más gravoso y por lo tanto se debe aplicar una circunstancia de mayor punibilidad (art. 3).

y local. Desde hace varios años, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando una política pública nacional para la garantía de los derechos de esta población. Sin embargo, dicha política pública no ha sido expedida a la fecha.

1.2. Violencia contra las personas LGBT

A pesar de los avances normativos, la violencia por prejuicio y otras violaciones de derechos humanos hacia personas LGBT se han mantenido constantes o incluso han aumentado en los últimos años. A continuación se presenta el panorama de los homicidios, la violencia policial y las vulneraciones a los derechos de las personas LGBT privadas de la libertad.

1.2.1. Los homicidios aumentan y la impunidad persiste

Entre 2012 y 2015 fueron asesinadas 405 personas LGBT en el país⁴⁹². A pesar de la tendencia general de reducción de homicidios en Colombia durante los últimos años⁴⁹³, en 2015 registramos un aumento de homicidios de personas LGBT en comparación de los años anteriores. Ese año fueron registrados 110 casos, en comparación de los 94 registrados en 2012, los 104 de 2013 y los 97 de 2014. En este sentido, los homicidios han aumentado a pesar de los esfuerzos de la Fiscalía, la Policía Nacional y Medicina Legal para investigar de manera más adecuada estos crímenes, identificar a los responsables y sancionarlos.

Del total de homicidios, 162 de las víctimas fueron registradas como hombres gay. Otras 120 fueron personas trans, de las cuales 119 tenían identidad femenina y 1 más tenía identidad masculina. 22 eran mujeres lesbianas y 13 fueron identificadas como personas bisexuales. Por último, no fue posible establecer la orientación sexual o identidad de género específica de 88 de las víctimas, aunque las fuentes las reportaron bajo la categoría LGBT.

A partir de la información sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de estos crímenes, consideramos que por lo menos 138 de los homicidios registrados entre 2012 y 2015 estuvieron motivados por el prejuicio hacia la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas. Algunos crímenes por prejuicio son recurrentes y se repiten año tras año. Entre los más comunes, encontramos los homicidios de mujeres trans en zonas de trabajo sexual, los homicidios de parejas de mujeres lesbianas y los homicidios de hombres gay en sus viviendas.

Adicionalmente, entre 2012 y 2015 fueron asesinadas 21 personas LGBT defensoras de derechos humanos. Por lo menos la mitad de estos crímenes estarían relacionados con su trabajo, ya que ocurrieron después de recibir amenazas o de atentados previos, o en lugares con presencia de grupos armados. Finalmente, 3 de los homicidios registrados entre 2012 y 2015 corresponden a presuntas ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes de la Policía Nacional o del INPEC: las víctimas fueron una mujer trans, una mujer lesbiana y un hombre trans. Las dos últimas se encontraban bajo custodia del Estado cuando ocurrieron los hechos.

La mayoría de las investigaciones penales por estos crímenes no han avanzado: para finales de junio del presente año, 206 continuaban en etapa de indagación, 13 fueron archivadas, 3 finalizaron con preclusión y 2 con la absolución de las personas imputadas. Sólo 29 avanzaron a juicio y en

⁴⁹² Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, *Cuerpos excluidos, rostros de impunidad. Informe de violencia hacia personas LGBT en Colombia 2015*, octubre de 2016, pp. 27-28.

⁴⁹³ Según el último informe *Forensis* de Medicina Legal, el número de homicidios en Colombia disminuyó anualmente desde 2009 y en 2014 se registró el menor número de homicidios de ese periodo. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Forensis 2014 – Datos para la vida*, julio de 2015.

15 casos fueron condenados los responsables. De modo que, sin contar los 138 casos de los cuales no tenemos información sobre la investigación o sobre la etapa procesal, el 95% de los homicidios continúa en la impunidad.

Desde 2014, la Fiscalía creó un equipo de género y ha capacitado a fiscales especializados dentro de cada dirección seccional para que adelanten dichas investigaciones. Esto ha permitido tener registros estadísticos unificados sobre procesos penales por crímenes contra personas LGBT y establecer lineamientos para que los hechos sean investigados desde una perspectiva de violencia por prejuicio. Sin embargo, persisten barreras de acceso a la justicia que comprometen la debida diligencia del Estado. En primer lugar, los funcionarios judiciales que han recibido menos capacitación sobre violencia de género son más reacios a asumir investigaciones por delitos contra personas LGBT. En segundo lugar, no existe claridad sobre los criterios por los cuales se asignan las investigaciones penales a los fiscales destacados.

1.2.2. *Violencia policial contra las personas LGBT y en particular contra las personas trans*

Entre 2012 y 2015 se registraron 321 hechos de violencia policial hacia personas LGBT⁴⁹⁴. Sin embargo, el número de víctimas es mayor, ya que en un mismo evento pueden resultar afectadas dos o más personas. En este sentido, por lo menos 381 personas LGBT resultaron afectadas en los hechos de violencia policial registrados durante ese período. De ellas, 182 eran personas trans, principalmente mujeres trans en ejercicio del trabajo sexual. En este sentido, las personas trans representan casi el 50% de todas las víctimas de violencia policial. Otras 80 víctimas fueron hombres gay, 41 eran mujeres lesbianas y 17 eran personas bisexuales. Por último, de 61 víctimas no pudimos obtener información sobre su orientación sexual o identidad de género específica, aunque las fuentes las reportaron bajo la categoría LGBT⁴⁹⁵.

De los 321 hechos de violencia policial registrados durante ese periodo, la mayoría corresponde a violaciones a la vida e integridad física de las víctimas: 249 lesiones personales, 5 actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, 2 tentativas de homicidio y 2 presuntas ejecuciones extrajudiciales. Otros 28 fueron clasificados como aplicación selectiva de la ley y de procedimientos policivos, es decir, cuando procedimientos policivos legales se ejercen de manera selectiva, injustificada o desproporcionada hacia personas LGBT, por lo general basándose en prejuicios hacia su orientación sexual o identidad de género.

Entre los hechos de violencia policial más recurrentes se encuentran las agresiones físicas, actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes hacia las mujeres trans trabajadoras sexuales o habitantes de calle; las detenciones arbitrarias y sanciones injustificadas a parejas del mismo sexo; las expulsiones del espacio público de grupos de personas LGBT; y los controles injustificados y desproporcionados en zonas de trabajo sexual. En algunos casos, sobre todo cuando las víctimas son personas trans en ejercicio del trabajo sexual o habitantes de calle, la violencia pasa de ser ocasional a ser un mecanismo cotidiano para mantener relaciones desiguales de poder y de subordinación.

Muchas veces, estos actos están motivados por prejuicios de los agentes de policía hacia las personas LGBT, y estos prejuicios se agravan por factores como la falta de regulación del trabajo sexual

⁴⁹⁴ Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santamaría Fundación, *Cuerpos excluidos, rostros de impunidad. Informe de violencia hacia personas LGBT en Colombia 2015*, octubre de 2016, p. 73.

⁴⁹⁵ Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, Santamaría Fundación: Sistema de información de violaciones de derechos humanos de personas LGBT en Colombia, agosto de 2016.

en calle⁴⁹⁶, o los vacíos en la regulación del uso de la fuerza y de procedimientos policivos que restringen las libertades individuales⁴⁹⁷.

Las víctimas no suelen denunciar estos hechos debido a la falta de garantías para que sean adecuadamente investigados y sancionados. De los 321 hechos registrados entre 2012 y 2015, no se conoce ninguna denuncia o investigación formal de 269. Es decir, el 84% de los hechos no fueron denunciados ante las autoridades del Estado. De los 39 casos que sí fueron denunciados ante la Policía Nacional, sólo 2 investigaciones disciplinarias culminaron con la suspensión de los agentes responsables y otras 3 se encuentran en etapa de investigación formal. En cambio, 1 de las investigaciones culminó con la absolución del responsable, 11 fueron archivadas y en 2 casos la Policía no abrió ninguna investigación después de que los hechos fueron denunciados. Por lo tanto, consideramos que las denuncias por violencia policial deben ser asumidas por una instancia distinta a la Policía Nacional. Sin embargo, cuando estas violaciones son denunciadas ante la Fiscalía, las investigaciones tampoco avanzan. De 13 denuncias penales registradas a la fecha, 11 se encuentran en indagación y de otras 2 no tenemos información sobre la etapa actual.

1.3. Situación carcelaria y personas LGBT

A pesar de algunos avances normativos en materia de protección y garantía de los derechos de las personas LGBT privadas de la libertad, se ha constatado que la discriminación y la violencia dentro de las cárceles continúan siendo alarmantes⁴⁹⁸.

En algunas cárceles las parejas de personas LGBT son permitidas, en otras son prohibidas y en otras no hay un criterio claro al respecto. Prima un amplio margen de arbitrariedad y discrecionalidad por parte de las direcciones de cada establecimiento, lo que genera que, en algunos casos, las expresiones públicas de afecto sean castigadas con sanciones desproporcionadas e injustificadas. Adicionalmente, en distintas cárceles imponen barreras injustificadas, como la exigencia de que se trate de parejas legalmente constituidas o que al menos prueben que se trata de una relación estable.

Más grave aún, las personas LGBT son víctimas de distintas formas de violencia física y verbal. En ocasiones, las agresiones pueden llegar a constituir violaciones graves de los derechos humanos, como violencia sexual, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta violencia es en ocasiones permitida o perpetrada por personal del INPEC.

Hemos recibido denuncias sobre el uso arbitrario, desproporcionado e indefinido del aislamiento contra personas LGBT privadas de la libertad, lo que puede constituir actos de tortura que comprometen la responsabilidad del Estado⁴⁹⁹. En algunos casos, esto se da como una forma de castigo por el estereotipo negativo que se tiene de las personas LGBT como problemáticas y conflictivas, e incluso por expresiones de afecto entre personas del mismo sexo. En otros casos, las autoridades

⁴⁹⁶ El trabajo sexual fue declarado por la Corte Constitucional como una actividad económica legal en la sentencia T-629 de 2010. Actualmente, el trabajo sexual sólo está regulado por el Decreto 4002 de 2004 de la Presidencia de la República y por los Planes de Ordenamiento Territorial de algunos municipios. Sin embargo, en la mayoría de ciudades su reglamentación es nula. Más aún, las normas existentes sólo se refieren al funcionamiento de establecimientos comerciales como los prostíbulos, por lo que existe un limbo jurídico en lo que se refiere a las zonas de parada de mujeres trabajadoras sexuales en espacios públicos. Esta situación aumenta la vulnerabilidad de las mujeres trans, ya que permite que la Policía justifique sus actuaciones violentas por la falta de regulación y en nombre de la recuperación del espacio público.

⁴⁹⁷ La regulación vigente sobre el uso de la fuerza en la prestación del servicio de Policía deja importantes vacíos que pueden prestarse para la utilización injustificada y discriminatoria de procedimientos coercitivos, cuando no a actuaciones abiertamente arbitrarias y violatorias de los derechos humanos. Esto debido a que no establece criterios claros de tiempo, modo y lugar para determinar claramente cuáles situaciones pueden considerarse de riesgo para el orden público pero que no puedan ser atendidas a través de medios menos lesivos. Por lo general, los agentes de Policía cubren dichos vacíos con sus prejuicios hacia poblaciones históricamente discriminadas como lo son las personas LGBT, afro, trabajadoras sexuales o habitantes de calle.

⁴⁹⁸ Colombia Diversa, *Del amor y otras condenas. Personas LGBT en las cárceles de Colombia*, 2015.

⁴⁹⁹ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016.

penitenciarias utilizan el aislamiento de manera indefinida bajo la excusa de que no pueden garantizar la seguridad de las personas LGBT privadas de la libertad si se encuentran en los patios con las/os demás reclusas/os⁵⁰⁰.

También son frecuentes las violaciones al derecho a la salud, el acceso oportuno a medicamentos para personas que viven con VIH o a tratamientos adecuados para personas trans que presenten complicaciones derivadas de intervenciones corporales o de la interrupción de los tratamientos hormonales. En este sentido, como bien lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-388/13, las personas LGBT privadas de la libertad tienen que enfrentar distintas formas de discriminación y violencia. Esto se suma a las condiciones de por sí deplorables y violatorias de los derechos humanos del sistema penitenciario y carcelario. Por lo tanto, deben ser tenidas en cuenta como un grupo especialmente afectado por el estado de cosas inconstitucional y como sujetos de especial protección en las reformas necesarias para corregir estas violaciones masivas y estructurales de derechos fundamentales.

2. Participación política de las mujeres en condiciones de igualdad [LOI, pregunta 8]

En las elecciones al Congreso de la República que se llevaron a cabo en el año 2014, en la cámara de representantes o cámara baja se eligieron un total de 33 mujeres equivalentes al 19.9%, mientras en el senado o cámara alta se eligieron 23 mujeres equivalentes al 22.5% de la composición de esa corporación. A su vez, en las elecciones locales⁵⁰¹ que tuvieron lugar en el año 2015, en el caso de las elecciones uninominales se eligieron un total de cinco –15.6%– mujeres como gobernadoras, y 133 mujeres equivalentes al 12.2% del total de las alcaldías del país; por su parte, en las elecciones plurinominales para el caso de los concejos distritales y municipales se eligieron un total de 2.126 mujeres concejalas equivalentes al 17.9% del total de los integrantes de las corporaciones del país, mientras en las asambleas departamentales se eligieron 71 mujeres equivalentes al 17% de las curules disponibles.

Tabla n°. 4. Porcentaje de mujeres electas a cargos de elección popular en los períodos en curso.

Corporación	Porcentaje de mujeres electas último período
Cámara de Representantes o cámara baja	19.9%
Senado o cámara alta	22.5%
Gobernaciones	15.6%
Alcaldías distritales y municipales	12.2%
Concejos distritales y municipales	17.9%
Asambleas departamentales	17%

Como se puede ver en la tabla n°. 4, en ninguno de los cargos de elección popular las mujeres han logrado sobrepasar la barrera de al menos el 30% del total de los cargos disponibles; de hecho solamente en el caso del Senado de la república el porcentaje de mujeres supera el 20% (22.5%) de la participación política. Esto por supuesto va en contravía del espíritu del sistema de cuotas electorales que fue implementado en el año 2011, y que si bien ha sido exitoso en materia de no-

⁵⁰⁰ Según denuncias directas, varias mujeres trans de la cárcel de Cúcuta fueron dejadas en aislamiento en la Unidad de Tratamiento Especial durante varios meses porque los demás internos no les permitían estar en los patios. Colombia Diversa, entrevista a hombre gay en la Cárcel de Cúcuta, marzo de 2016.

⁵⁰¹ En las elecciones locales se elige a quienes serán gobernadores o gobernadoras, alcaldes o alcaldesas distritales y municipales, concejales y concejalas, integrantes de las asambleas departamentales, así como integrantes de las juntas administradoras locales. En el texto no se incluyen los resultados correspondientes a las juntas administradoras locales.

minación femenina⁵⁰², no ha generado un aumento significativo y equivalente al menos al 30% de la participación política en el país.

Esta situación evidencia que es necesario proteger y garantizar el derecho a la igualdad política de las mujeres, a través del establecimiento de acciones urgentes con el fin de corregir esta situación y así avanzar en el establecimiento de una sociedad más justa⁵⁰³. Particularmente es necesario implementar medidas de carácter jurídico como la aprobación del proyecto de ley estatutaria que está haciendo trámite en el congreso de la república⁵⁰⁴ y que busca reglamentar los principios de paridad, universalidad y alternancia, acogidos en el acto legislativo 01 de 2015 o reforma de equilibrio de poderes; medidas de carácter institucional a través del establecimiento de procesos de formación en participación política para las mujeres continuos y sistemáticos; y de carácter cultural a través de la realización de campañas en favor de la paridad política y el derecho a la igualdad.

3. Derechos políticos y garantías para movimientos de oposición: Restricciones a la participación política de la Unión Patriótica

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General 25, indicó que el ejercicio de los derechos políticos en la dimensión de la participación en la dirección de los asuntos públicos se expresa cuando los ciudadanos ejercen *“influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes”*, destacando que para ello es fundamental la capacidad de organizarse. La posibilidad de participar en los términos mencionados requiere entonces la garantía de la libertad de expresión, reunión y asociación. Más adelante menciona la importancia de los partidos políticos como medio para el ejercicio de estos derechos, cuando dice que:

“el derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y adherirse a ellas es un complemento esencial de los derechos amparados en el artículo 25”.

Por su parte, la Constitución Política vigente define la república de Colombia como democrática, pluralista y participativa, erigiendo estas características en principios sobre los cuales se orienta. Dentro de la misma Carta se prevén las formas de participación democrática y se establecen normas sobre los partidos políticos. En torno a los partidos políticos se reconoce el derecho de *“todos los nacionales a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”*. Finalmente, se incluye un capítulo titulado *“Estatuto de la oposición”* dentro del cual se precisa que:

“[l]os partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a este y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos

⁵⁰² El porcentaje de mujeres candidatas supera el 30% de participación. Ver: Cardozo García, Florentina & Quintero Benavides, Alexandra (2014). *“Colombia al final de la ola: La implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres en Colombia.”* En: 25 años de cuotas electorales en América Latina. María Inés Tula y Néida Archenti editoras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

⁵⁰³ Además teniendo en cuenta que existe una ventana de oportunidad estratégica por cuenta de la cesación del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC.

⁵⁰⁴ PLE 83/15 Senado, por medio de la cual se regulan los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política y se modifican la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994 para la consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres.

minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia”.

En su Informe al Comité el Estado describe los avances normativos referentes a la protección de los miembros del partido político Unión Patriótica, destacando que *“El Decreto 2096 de 2012 unificó el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano”*, especificando como avance administrativo, dentro de la población vulnerable, la protección de 573 personas dentro de dicho programa con fecha de corte de 18 de julio de 2014.

La Unión Patriótica es un partido político con reconocimiento jurídico expedido por las autoridades competentes, surgido de un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC en la década de los 80. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de sus funciones de promoción a la observancia de las obligaciones del Estado colombiano a este respecto constató: *“La Unión Patriótica se fundó como partido político el 28 de mayo de 1985 como resultado de las negociaciones de paz entre las FARC y el Estado de Colombia encabezado por el Presidente Belisario Betancur Cuartas. La Unión Patriótica no fue concebida como un partido político en el sentido estricto del término, sino como una alternativa política a la estructura de poder tradicional, que pudiera servir como vehículo para las distintas manifestaciones de protesta civil y popular. También se vislumbró a la Unión Patriótica como vehículo político para la posible reasimilación de las FARC a la vida civil”*⁵⁰⁵. Esta referencia se incluyó dentro del capítulo IX correspondiente a la libertad de asociación y los derechos políticos, específicamente el apartado E. relativo a los Partidos Políticos Alternativos, en donde se retomó lo constatado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia, en su primer informe, el sentido de que dicho organismo había constatado que *“la actividad política en el país se caracteriza por el alto grado de intolerancia frente a los partidos y movimientos de oposición. El ejemplo más elocuente de violencia contra los partidos políticos alternativos lo ofrece el caso de la Unión Patriótica (“UP”)”*.

La Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia, en su informe de 2015, al referir el punto de Construcción de la paz: oportunidad y riesgos para los derechos humanos, dentro de ellos la Violencia, en el escenario de los riesgos frente a la apertura de espacios de participación política derivados de los acuerdos con la guerrilla de las FARC recuerda que *“Los centenares de asesinatos de líderes y miembros del partido político Unión Patriótica en los años 80 y 90 ilustran el elevado riesgo para nuevos movimientos políticos”*⁵⁰⁶. Por ello llama la atención sobre la necesidad de que se adopten *“garantías de seguridad”* y la *“transformación de la realidad política”* como condiciones *“esenciales para que este tipo de situaciones no se repitan”*.

La ausencia de regulación del Estatuto de la oposición, pese a haber transcurrido más de veinte años de promulgada la Constitución, ha restringido las posibilidades de que partidos políticos de oposición como la Unión Patriótica se hayan enfrentado, no solo a obstáculos materiales de supervivencia (por los asesinatos, amenazas y estigmatización), sino que tampoco haya contado con las garantías reales para su existencia, habiendo sido objeto de una supresión arbitraria de la personería jurídica como fue declarado diez años más tarde por el Consejo de Estado. En efecto, en el año 2002 la autoridad competente para el otorgamiento de la personería jurídica de los partidos políticos (Consejo Nacional Electoral), decidió despojar de dicho reconocimiento a la Unión Patriótica por no haber cumplido con los requisitos de una votación mínima de 50.000 votos y la representación en

⁵⁰⁵ OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 9 Rev. 1, 26 de febrero 1999, “Tercer Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”, párr. 50.

⁵⁰⁶ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/3/Add.2, 15 de marzo de 2016. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia, párrafo 30.

el Congreso de la República. Desde 2002 y hasta el 2013 la Unión Patriótica estuvo marginada de la participación en los asuntos públicos como partido político de oposición.

En 2013, el Consejo de Estado, decidió una demanda de nulidad interpuesta para cuestionar por segunda vez la ilegalidad de la decisión que retiró la personería jurídica⁵⁰⁷. En esta oportunidad la instancia judicial aceptó los argumentos y restituyó dicho reconocimiento jurídico. Uno de los argumentos que sustentaron esta decisión reconoce la falta de garantías y las condiciones en las que la Unión Patriótica se vio imposibilitada para satisfacer los requisitos legales, por lo cual no respondía a criterios de igualdad, protección y pluralismo imponer una sanción de exclusión del debate democrático.

A este respecto indicó:

“Porque lo que le ocurrió a la UP fue que no contó con las condiciones de garantía indispensables para vincularse a la contienda electoral al Congreso del año 2002 con una pluralidad de candidatos avalados y en un escenario de normalidad participativa. Consecuencia de ello, por obvias razones estaba en imposibilidad de obtener cincuenta mil (50.000) votos, o de conservar al menos la curul en esa Corporación de elección popular.

Estas fueron las verdaderas razones, de carácter de fuerza mayor, que le impidieron, en igualdad de condiciones a los demás partidos, y con garantía de libertad, poder ejercer el derecho político, derecho que es de naturaleza fundamental”.

De acuerdo a lo interpretado y precisado por el Comité de Derechos Humanos y referido por el propio Gobierno de Colombia en el informe objeto de análisis, la efectiva garantía de los derechos políticos son elementos esenciales para el fortalecimiento de la democracia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia en su Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, señaló que:

“Líderes de los movimientos Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos recibieron amenazas, fueron vigilados y estigmatizados por supuestos vínculos con las guerrillas. En un programa de televisión de amplia difusión se señaló a un reconocido líder indígena de favorecer a la guerrilla. En otro caso, un oficial del ejército señaló públicamente a una organización campesina de tener relación con las FARC por sus declaraciones en favor del cese de hostilidades”⁵⁰⁸.

En consecuencia, el retardo y ausencia de reglas que establezcan las garantías de la oposición, de manera que ellas brinden el escenario social y político adecuado para que partidos políticos distintos a los que tradicionalmente han ejercido el poder puedan participar realmente en los asuntos públicos y acceder en condiciones de igualdad material al ejercicio del poder es preocupante. Esto constituye un obstáculo concreto que persiste y que impide el libre y pleno ejercicio de derechos y libertades relacionados con la participación política, como la libertad de expresión y la libertad de asociación, al tiempo que no hacen realidad el pluralismo pretendido como principio en la organización política del país.

⁵⁰⁷ Sentencia del 4 de julio de 2013, mediante la cual se declaró la nulidad de las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que suprimió la personería jurídica a la Unión Patriótica.

⁵⁰⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/31/3/Add.2, 15 de marzo de 2016. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Situación de los derechos humanos en Colombia, párrafo 82.

CAPÍTULO XI

Conclusiones y recomendaciones

Colombia es un Estado que favorece la adopción de normas y medidas formales, por encima de la introducción de medidas que den lugar a cambios reales en la situación de las personas. Por ello el balance de cumplimiento desde la última revisión del Comité en 2010 es pobre, pues Colombia ha priorizado la regulación y no la acción, por al menos tres motivos.

Por una parte, la implementación de aquellas políticas favorables en derechos humanos (como la Ley de víctimas) no resulta suficiente para disminuir efectivamente las violaciones que siguen ocurriendo, como las agresiones contra defensores y líderes sociales, ni para reparar integralmente a las víctimas de violaciones ya existentes, como ocurre en los casos de ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada o violencia sexual. Por otra parte, como se puede ver en el Informe en los apartes sobre justicia penal militar o restitución de tierras, el Estado insiste en promover e impulsar políticas y medidas que contradicen sus buenas intenciones y las reiteradas recomendaciones del Comité y de otros órganos internacionales de protección de derechos. En tercer lugar, al abstenerse de actuar frente a temas factores claros de violación de derechos humanos, Colombia impide la mejoría de la situación, y de alguna manera es cómplice de las violaciones. Este es el caso de las acciones del Procurador General de la Nación desobedeciendo los mandatos de la Corte Constitucional o adelantando investigaciones sesgadas, la negativa estatal de reconocer el continuo accionar de los grupos paramilitares, o la injustificada demora para adelantar una depuración a los archivos de las agencias de inteligencia.

Por todo lo anterior, las organizaciones participantes en la elaboración de este documento le proponen al Comité de Derechos Humanos que formule al Estado colombiano las recomendaciones que se enumeran a continuación. Ellas están organizadas por cada uno de los capítulos trabajados, de forma que pueden ser abordadas en mismo orden de redacción del Informe completo.

Se espera que este Informe sea de utilidad en el proceso de revisión que el Comité adelantará al Estado, y que las conclusiones y recomendaciones que le formule a Colombia permitan una mejora sustancial de la situación de derechos humanos y derecho humanitario, además de una contribución a la construcción de una paz duradera.

Recomendaciones

Para dar cumplimiento a las obligaciones de respeto y garantía de los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, sugerimos que se formulen al Estado colombiano las siguientes recomendaciones:

Capítulo I. Medidas adoptadas por parte del Estado en relación con sus obligaciones en materia de derechos humanos

1. Acate de manera los dictámenes emitidos por el Comité, en virtud de las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia y proceda a su inmediata implementación, entendiendo que el procedimiento contemplado en la ley 288 indudablemente aplica para decisiones emitidas por los órganos de vigilancia de tratados de la ONU.
2. Tome medidas para acelerar los procesos contra los paramilitares postulados a la Ley 975 de 2005, para evitar que sean puestos en libertad antes de tener una sentencia firme en su contra. De igual forma, que dedique esfuerzos para producir resultados en las investigaciones se derivan de las compulsas de copias que se hicieron por la información obtenida en las versiones libres de la Ley 975 de 2005 sobre financiadores e instigadores del paramilitarismo.
3. Garantice que la competencia de la justicia penal militar se circunscriba estrictamente a los delitos directamente vinculados con la función que la Constitución y las leyes le otorgan a los militares, de manera que no pueda conocer de ninguna violación a los derechos humanos o grave infracción al derecho internacional humanitario.
4. Tome medidas para que en cualquier investigación por violación a los derechos humanos o grave infracción al derecho internacional humanitario contra miembros de fuerza pública, incluyendo la nueva Jurisdicción Especial para la Paz, se apliquen, de manera simultánea y complementaria, tanto las normas del derecho internacional de los derechos humanos como las del derecho internacional humanitario, y no se permita que las investigaciones y labores de policía judicial para esclarecer la responsabilidad en estos crímenes las continúe adelantando personal militar o policial.
5. Ajuste la normatividad y prácticas relacionadas con el tratamiento a la protesta y movilización de manera que se garantice el pleno ejercicio de este derecho en el país. Y en concreto:
 - a. Derogue todas las disposiciones que criminalizan el ejercicio de la protesta social o permiten el uso excesivo de la fuerza en su tratamiento, tales las contenidas en la Ley de seguridad ciudadana, el nuevo Código de Policía, o las resoluciones de la Policía nacional.
 - b. Prohíba que las fuerzas militares participen de cualquier manera en el tratamiento de la protesta social, y circunscriba esta actividad exclusivamente a la Policía nacional.
 - c. Investigue, juzgue y sancione penal y disciplinariamente a los miembros de la fuerza pública involucrados en violaciones a derechos humanos en contextos de protesta social, e informe periódicamente al Comité sobre los resultados de estas investigaciones.
 - d. Unifique las diversas iniciativas existentes e impulse un único proceso participativo de concertación con las organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, en concordancia con lo definido en el acuerdo de paz para la regulación de la protesta social, que incluya una reforma del Escuadrón Móvil Anti Disturbios, para que su actuación se adecúe a estándares internacionales de derechos humanos.
6. Que el Comité exprese su respaldo al “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” y haga un llamado al Estado para que implemente el Acuerdo, honrando el compromiso adquirido de que las víctimas sean el centro de toda actuación. Lo anterior implica que:
 - a. Garantice la adecuada y calificada participación de las víctimas en todos los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIJVR-NR), y en particular en todas las etapas del procedimiento ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).
 - b. Asegure el derecho a la reparación integral de las víctimas por la vía judicial y no excluya a quienes ya hayan accedido a reparación por vía administrativa.
 - c. Garantice que en la reglamentación se brinde acceso a toda la información necesaria a los diferentes mecanismos del SIVJRNR para que puedan para cumplir con su mandato.

7. Impulse las investigaciones penales y disciplinarias que permitan determinar actuaciones eventualmente arbitrarias de parte del saliente Procurador.

Capítulo II. Persistencia del conflicto armado en Colombia

8. Reconozca como víctimas, a la luz de la ley 1448 de 2011, a todas aquellas personas que hayan sufrido y continúan sufriendo violaciones a sus derechos humanos como consecuencia del conflicto armado, y en particular a aquellas que han sido víctimas de los grupos paramilitares con posterioridad al proceso de desmovilización de las AUC, y a los niños, niñas y adolescentes que se desvincularon de los grupos armados antes del pronunciamiento de la Corte Constitucional de 2013 y a quienes se debería beneficiar con el principio de oportunidad y la expedición del respectivo certificado CODA.
9. Implemente con prontitud medidas para el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, y en particular las estipuladas en el numeral 3.4. del Acuerdo de Paz relacionadas con la “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad”.
10. Fortalezca las estrategias de protección frente a los impactos del conflicto armado en los NNA, en particular para aquellos entre 12 y 17 años de edad, y en concreto:
 - a. Cese toda acción cívico militar que involucre a NNA, sin importar el nombre que se dé a estas actividades, atendiendo las recomendaciones internacionales y el Código de Infancia y Adolescencia.
 - b. Defina estrategias de prevención de reclutamiento y uso de esta población por parte de los diversos grupos armados.
11. Adopte medidas inmediatas para garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral de las mujeres víctimas de violencia sexual relacionada con el conflicto armado. En particular se recomienda que la Corte Constitucional, en seguimiento al Auto 092 de 2008, ordene acciones específicas que conduzcan a la creación de una política integral que proteja a las mujeres colombianas frente al fenómeno de la violencia sexual asociada al conflicto armado.
12. Adopte medidas para esclarecer las violaciones a derechos humanos cometidas en virtud de convenios entre empresas del sector extractivo y fuerzas armadas. En concreto se propone que:
 - c. Establezca mecanismos nacionales e independientes de control constitucional, ciudadano, fiscal y político al desarrollo de los convenios entre empresas extractivas y fuerza pública, y a los impactos que dichos convenios pueden generar o haber generado en derechos humanos; y adelante investigaciones efectivas e independientes a los responsables de aquellos casos que se denuncien.
 - d. Realice análisis sobre el papel de los actores privados en el conflicto armado en Colombia, incluso como parte del mandato de la Comisión de Esclarecimiento Histórico que crea el Acuerdo de Paz, las cuales conduzcan a la creación de mecanismos de rendición de cuentas para aquellas empresas que han participado en violaciones a derechos humanos y de reparación para las víctimas, además de una reflexión sobre el papel de la Fuerza pública en el postconflicto y su relación con las empresas.

Capítulo III. Derecho a la vida

13. Que la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad creada por el Acuerdo de Paz priorice adelantar una revisión integral de las políticas de seguridad y garantía de derechos humanos, de prácticas de la administración pública, y de manuales y doctrinas, donde se considera a sectores de la población como “enemigo interno”.

14. Produzca resultados concretos en las investigaciones sobre casos de ejecuciones extrajudiciales, incluidas las de los llamados falsos positivos. En particular se exhorta al Estado a que:
 - a. Establezca la responsabilidad de los altos mandos militares en estas prácticas.
 - b. Garantice que los nuevos casos no serán asumidos por la justicia penal militar, ni sustraídos de la competencia de la justicia penal ordinaria.
 - c. Derogue de manera expresa e inmediata cualquier Directiva o norma que conduzca al pago de recompensas por bajas, incluidas las de personas que han sido declaradas como “objetivos de alto valor”.
15. Haga las declaraciones previstas en los artículos 31 y 32 de la Convención contra la Desaparición Forzada, sobre aceptación de la competencia del Comité sobre Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales por estos crímenes, a adecuar la tipificación de este crimen en la legislación penal colombiana con los elementos de responsabilidad contenidos en dicha Convención, y a asumir con seriedad y celeridad las investigaciones por desapariciones forzadas, especialmente las que involucran a agentes estatales y miembros de grupos paraestatales.
16. Ponga en marcha a la brevedad la nueva Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas creada por el Acuerdo de Paz, dotándola de suficientes recursos, garantizando amplia participación de las víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos en su diseño y funcionamiento, estableciendo un mecanismo para su rendición de cuentas, y brindándole asesoría nacional e internacional para que incorpore las mejores prácticas en la búsqueda, identificación y entrega digna de las personas desaparecidas.
17. Investigue y sancione a los profesionales de la salud, EPS e IPS, por fallas y negación en la práctica de IVE, y establezca mecanismos efectivos de vigilancia y control en la garantía de la salud sexual, la salud reproductiva y en particular del derecho al aborto.

Capítulo IV. Derecho a la integridad personal.

18. Adopte medidas y apropie los recursos suficientes para que garantice una correcta y oportuna aplicación de los protocolos de Estambul y Minnesota en los casos de tortura y TPCID.
19. Presente resultados de las investigaciones por tortura y TPCID contra funcionarios públicos y agentes de Policía.
20. Adopte a la mayor brevedad posible medidas para superar la grave situación carcelaria, dentro de las cuales:
 - a. Reformule la política criminal y penitenciaria planteando medidas alternativas a la privación de libertad.
 - b. Implemente con urgencia un sistema de salud para las personas privadas de la libertad que brinde una atención integral, incluya medicina especializada, el suministro de medicamentos, y ofrezca una atención directa y expedita.
 - c. Reglamente y sancione el uso indiscriminado y como forma de castigo de las Unidades de Tratamiento –UTE– en las prisiones.
21. Revise con urgencia el régimen legal y la jurisprudencia sobre capacidad jurídica, de manera que se reconozca el derecho de las personas con discapacidad a participar en la toma de decisiones que competen su vida e integridad física, y en particular sus derechos sexuales y reproductivos, y a contar los apoyos necesarios para poder ejercer este derecho.
22. Modifique la legislación para dejar de considerar las identidades trans como enfermedades mentales. Como consecuencia de lo anterior se exhorta al Estado a que remplace el requisito de un diagnóstico patologizador por un consentimiento informado de la persona, y garantice el acceso al sistema de salud a las personas trans para adelantar las transformaciones corporales necesarias para la construcción de su identidad, entendiendo que dichas transformaciones no son meramente de carácter estético.

23. Declare una moratoria minera, en virtud de la cual se suspenda la concesión de nuevos títulos mineros, la tramitación de nuevas solicitudes y la destinación de nuevas áreas para la minería en todo el territorio nacional, hasta que:
 - a. Se consolide el ordenamiento ambiental del territorio.
 - b. Se implementen un sistema de información sobre los impactos acumulados en términos de contaminación que los distintos proyectos minero-energéticos que se encuentran en el país, así como mecanismos efectivos de planificación, control, seguimiento y evaluación de impactos por contaminación causados por proyectos mineros.
 - c. Se adecúe la normatividad de calidad de aire a los estándares internacionales, como lo ha ordenado la Corte Constitucional en 2013, y se regulen adecuadamente las obligaciones de las empresas de tramitar licencia ambiental para las actividades extractivas y de realizar estudios independientes sobre las afectaciones socio-ambientales de los proyectos.
 - d. Se emprendan programas de recuperación social y ambiental de cuerpos hídricos y áreas degradadas por minería.

Capítulo V. Derecho a la libertad.

24. Regule el derecho a la objeción de conciencia, atendiendo las órdenes de la Corte Constitucional en materia de servicio militar obligatorio y los estándares internacionales de derechos humanos, y garantizando una amplia participación de la sociedad civil.
25. Adelante investigaciones disciplinarias y penales ordinarias, no penales militares, contra los funcionarios públicos que realizan privaciones ilegales de la libertad y otros delitos relacionados con las detenciones arbitrarias con fines de reclutamiento, e imponer las sanciones a quienes resulten responsables.

Capítulo VII. Derechos humanos de las personas internamente desplazadas

26. Redoble esfuerzos para garantizar la protección frente a los desplazamientos, la protección de las víctimas y condiciones adecuadas para acceder a soluciones duraderas, de manera que se logre superar el estado de cosas inconstitucional. En especial se recomienda al Estado que adopte medidas concretas para enfrentar los altos niveles de impunidad para el delito de desplazamiento forzado y otros crímenes cometidos contra las personas desplazadas. Adecúe el marco normativo de manera que se reconozca el desplazamiento forzado por desarrollo como un desplazamiento forzado en estricto sentido, y se aplique a las víctimas los estándares de protección en la materia, garantizando sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Capítulo VI. Reparación a las víctimas.

27. Fortalezca la actual política de reparación integral a víctimas, para poder garantizar la reparación integral a todas las víctimas registradas que aún no la han recibido, y a aquellas que acudirán con la implementación del Acuerdo de Paz.
28. Agilice las titulaciones de predios ordenadas por los jueces de restitución de tierras y garantice la permanencia de las personas en los predios restituidos, Adicionalmente se requieren medidas de protección colectiva efectivas, tanto para los predios incluidos en el proceso de restitución como para aquellos donde se tiene planeada la intervención del Estado.
29. Modifique el actual PAPSIVI, para ofrecer un sistema diferencial de atención psicosocial a las víctimas que tenga en cuenta los elementos establecidos en cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana y la Corte Constitucional (sentencia T-045 de 2010).

30. Modifique, para que se ajusten al espíritu del Acuerdo de Paz, o derogue las normas expedidas que resulten contrarias a los derechos de las víctimas, como la ley 1753 de 2015, la ley 1776 de 2016 o el decreto 440 de 2016. Que, en el mismo sentido, se abstenga de promover nuevas iniciativas legislativas que pongan en riesgo dichos derechos.

Capítulo VIII. Injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, familiar y domicilio

31. En consecuencia con las recomendaciones formuladas en esta materia en 2010, adopte medidas efectivas para la depuración de los organismos de inteligencia del Estado, que permitan someter sus actividades a controles efectivos, entre ellos al control judicial. Para tal efecto deberá:
 - a. Establecer un sistema nacional para depuración de archivos de inteligencia y contra inteligencia, con asesoría y acompañamiento internacional, y en consulta con víctimas y organizaciones interesadas
 - b. Investigar, juzgar y condenar adecuadamente a todos los altos funcionarios que estuvieron involucrados en las interceptaciones ilegales que hacía el antiguo DAS; investigar los nuevos casos de abusos de inteligencia y sancionar a los responsables; y adoptar las medidas necesarias para que cesen este tipo de excesos. En especial, requerir a la Comisión de Acusaciones de la Cámara para que presente resultados de las investigaciones que lleva en contra del ex Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez y demás altos funcionarios por las violaciones a los derechos humanos cometidas por el DAS.
 - c. Ponga en funcionamiento la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia creada por la ley 1621 de 2013.
32. Ajuste la definición legal de monitoreo del espectro electromagnético a los estándares internacionales de necesidad y proporcionalidad, y establezca, en esa medida, mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas de las actividades de monitoreo del espectro electromagnético.

Capítulo IX. Libertades de opinión, de expresión y de asociación

33. Garantice la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales, sindicalistas y periodistas. Para ello deben adoptarse medidas concretas en materia de prevención; la UNP debe agilizar la implementación de las medidas de protección, esforzarse por coordinar con las personas beneficiarias y asegurarse que agentes de inteligencia no participen en la protección; se debe priorizar el logro de resultados en las investigaciones en casos de agresiones contra defensores de los derechos humanos, líderes sociales, sindicalistas y periodistas. Estas acciones deberán articularse a la pronta implementación de los mecanismos diferenciales de protección estipulados en el Acuerdo Final, en el capítulo 3.4.8. “Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios”.

Capítulo X. Derechos a la igualdad y la no discriminación

34. Ordene a la Fiscalía investigar todas las denuncias de violencia policial contra personas LGBT y sancionar a los responsables por la justicia ordinaria, además de las investigaciones disciplinarias internas que se adelanten.
35. Impulse programas metodológicos para que los homicidios de mujeres lesbianas, bisexuales y trans sean investigados como presuntos feminicidios, según los términos establecidos en la Ley 1761 de 2015.
36. Revise la normativa y las instancias de capacitación sobre el uso de la fuerza y aplicación de procedimientos policivos, para establecer criterios claros de tiempo, modo y lugar que indi-

quen en qué situaciones son justificadas, necesarias y proporcionadas dichas acciones, y para que se apliquen de manera neutral y no siguiendo prejuicios hacia poblaciones vulnerables. Adicionalmente, incluir la garantía de los derechos de las personas LGBT, el reconocimiento de sus situaciones específicas de vulnerabilidad y el respeto de los derechos humanos entre los elementos que deben valorar los uniformados al momento de hacer uso de la fuerza y de aplicar procedimientos de control, prevención o sanción de infracciones.

37. Implemente medidas de carácter jurídico, como la aprobación del proyecto de ley estatutaria que está haciendo trámite en el Congreso de la República que reglamenta los principios de paridad, universalidad y alternancia; instaure procesos de formación en participación política para las mujeres continuos y sistemáticos, y adelante campañas en favor de la paridad política y el derecho a la igualdad.
38. Regule de manera pronta, amplia y democrática, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos en Colombia, particularmente las garantías para los partidos y movimientos de oposición. En concreto, y conforme a lo acordado en el punto 2 de participación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera, priorice la elaboración y aprobación de un Estatuto de la oposición.

CAPÍTULO XII

Observaciones finales del Comité de DDHH sobre el séptimo informe periódico de Colombia

Comité de Derechos Humanos

Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia*

1. El Comité examinó el séptimo informe periódico de Colombia (CCPR/C/COL/7) en sus sesiones 3313^a y 3314^a (CCPR/C/SR.3313 y 3314), celebradas los días 19 y 20 de octubre de 2016. En su 3330^a sesión, celebrada el 1 de noviembre de 2016, aprobó las presentes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge con satisfacción la presentación del séptimo informe periódico de Colombia y la información en él expuesta. Expresa su reconocimiento por la oportunidad de reanudar su diálogo constructivo con la delegación del Estado parte sobre las medidas adoptadas durante el período que se examina para aplicar las disposiciones del Pacto. El Comité agradece al Estado parte sus respuestas escritas (CCPR/C/COL/Q/7/Add.1) a la lista de cuestiones (CCPR/C/COL/Q/7), que fueron complementadas por las respuestas orales de la delegación y por la información adicional presentada por escrito.

B. Aspectos positivos

3. El Comité celebra las numerosas medidas legislativas e institucionales adoptadas por el Estado parte durante el período en estudio en materia de derechos civiles y políticos, incluyendo la adopción de:
 - a. El Decreto 1036 de 2016, mediante el cual se adopta la Estrategia Nacional para la lucha contra la trata de personas 2016-2018;
 - b. La Ley 1761 de 2015, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones;
 - c. La Ley 1719 de 2014, por la cual entre otras cosas se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado;
 - d. La Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034;
 - e. La Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad;

* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

- f. La Ley No. 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, y de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011;
 - g. La Ley No. 1482 de 2011, modificada por Ley No. 1752 de 2015, por la cual se sancionan penalmente actos de discriminación;
 - h. El Decreto 4912 de 2011, por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, reformado por el Decreto 1066 de 2015;
 - i. El Decreto 4100 de 2011, por el cual entre otras cosas se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, modificado por el Decreto 1216 de 2016, que regula aspectos relacionados con el Sistema Nacional y la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario;
 - j. La Ley No. 1408 de 2010, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación, y de su Decreto Reglamentario 303 de 2015.
4. El Comité acoge con satisfacción la ratificación por el Estado parte de los siguientes instrumentos internacionales:
- a) La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 11 de julio de 2012;
 - b) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 10 de mayo de 2011.
5. El Comité celebra nuevamente las extensas referencias a normas internacionales de derechos humanos, incluyendo del Pacto, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

C. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

Aplicación de los dictámenes del Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto

6. El Comité toma nota de que se han expedido ocho resoluciones favorables de conformidad con la Ley 288 de 1996 para otorgar indemnizaciones en relación con igual número de dictámenes del Comité y que se cumplió con el pago de las indemnizaciones a las víctimas respecto de cuatro de dichas resoluciones. Asimismo, toma nota de la adopción del Decreto 507 de 2016 para facilitar el pago de las indemnizaciones que prevé la Ley 288 de 1996. Sin embargo, nota con preocupación que aún no se han aplicado plenamente todos los dictámenes en los que el Comité estableció que hubo una violación del Pacto (véase CCPR/C/116/3, anexo) (art. 2).
7. **El Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para aplicar plenamente los dictámenes en los que el Comité haya establecido que hubo una violación del Pacto y que todavía no hayan sido aplicados, de manera de que se garantice un recurso efectivo cuando haya habido una violación del Pacto, de conformidad con el artículo 2, párrafo 3, de este.**

Conflicto armado interno

8. Si bien toma nota de que las negociaciones de paz con las FARC-EP dieron lugar a una reducción considerable del impacto del conflicto armado en la población civil, al Comité le

preocupan los informes de que durante el período en estudio continuaron cometiéndose violaciones de los derechos consagrados en el Pacto, incluyendo privaciones arbitrarias de la vida, desapariciones forzadas y tortura. El Comité lamenta no haber recibido suficiente información acerca de las medidas adoptadas para dar respuesta a las alertas tempranas emitidas por la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) durante el período en estudio y acerca de su eficacia en la prevención de graves violaciones de los derechos humanos (arts. 2, 6, 7, 9 y 12).

9. **El Estado parte debe continuar e intensificar sus esfuerzos para prevenir la comisión de violaciones de los derechos consagrados en el Pacto y hacer efectivos los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno. En particular, debe velar por que:**
 - a. **Las autoridades pertinentes tomen medidas eficaces de prevención en respuesta a las alertas tempranas emitidas por el CIAT y vigilen y den adecuado seguimiento a todos los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidos por la Defensoría del Pueblo en el marco del Sistema de Alertas Tempranas, aun cuando no se convirtieran en alertas tempranas;**
 - b. **Todas las violaciones de los derechos consagrados en el Pacto sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial, y los autores sean llevados ante la justicia y rindan cuentas de sus actos;**
 - c. **Se brinde efectiva protección y atención a las personas y comunidades que puedan resultar más vulnerables, en particular las mujeres, los niños, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, las personas LGBTI, los afrocolombianos y los indígenas;**
 - d. **Todas las víctimas reciban reparación integral, incluyendo la restitución de tierras.**
10. Si bien toma nota de los avances en la aplicación de la Ley 975 de 2005 (modificada por Ley 1592 de 2012), al Comité le preocupa que aun exista impunidad respecto de numerosas graves violaciones de derechos consagrados en el Pacto cometidas por miembros de grupos paramilitares desmovilizados (arts. 2, 6, 7, 9 y 12).
11. **El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para garantizar que ninguna de las graves violaciones de derechos consagrados en el Pacto perpetradas por miembros de grupos paramilitares desmovilizados, incluyendo aquellas que pudieran haber sido cometidas por los jefes paramilitares extraditados a Estados Unidos, quede impune, y que las víctimas reciban reparación integral.**

Grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de las organizaciones paramilitares

12. Si bien toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para luchar contra el crimen organizado, al Comité le preocupan los informes relativos a los abusos que habrían sido cometidos durante el período en estudio por grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las alegaciones sobre casos en los que algunos de estos grupos habrían actuado en connivencia con agentes estatales. Al respecto, le preocupa la información sobre los abusos que habrían cometido esos grupos en Buenaventura (Valle del Cauca), aunque toma nota de la información del Estado parte de que la estrategia desplegada allí permitió reducir los índices de violencia (arts. 2, 6 y 7).

- 13. El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para prevenir los abusos cometidos por los grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de organizaciones paramilitares y para que los responsables, incluyendo los agentes estatales que les presten su apoyo o den su aquiescencia, sean llevados ante la justicia y sancionados. Asimismo, debe velar por que las víctimas reciban protección adecuada y reparación integral.**

Privaciones arbitrarias de la vida

14. El Comité nota con preocupación las alegaciones de que durante el período en estudio habrían continuado registrándose casos de privaciones arbitrarias de la vida por miembros de la fuerza pública. El Comité toma nota de la información proporcionada por el Estado parte sobre los avances en materia de investigación de homicidios asociados al actuar de la fuerza pública, que incluye aquellos conocidos como “falsos positivos”, pero le preocupa que el número de responsables condenados aún resulte limitado en relación con el elevado número total de víctimas (art. 6).
- 15. El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para prevenir que agentes estatales cometan privaciones arbitrarias de la vida. Asimismo, debe velar por que todos los casos de privaciones arbitrarias de la vida sean investigados de manera pronta, exhaustiva e imparcial y que los autores, incluyendo aquellos con una posición de mando, sean enjuiciados y sancionados. Al respecto, debe también velar por que las investigaciones se inicien, desarrollen y finalicen en la jurisdicción ordinaria.**

Discriminación y violencia por motivos de orientación sexual o identidad de género

16. El Comité reconoce los esfuerzos del Estado parte en relación con los derechos de las personas LGBTI, incluyendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional que garantiza a las parejas del mismo sexo los derechos a contraer matrimonio civil y a adoptar, y para combatir la discriminación y violencia en su contra. Sin embargo, le preocupan las alegaciones relativas a actos de violencia, incluyendo asesinatos, y casos de abuso policial que habrían sufrido estas personas debido a su orientación sexual o identidad de género (arts. 2, 6, 7 y 26).
- 17. El Estado parte debe continuar e incrementar sus esfuerzos para combatir los estereotipos y prejuicios contra las personas LGBTI y para garantizar que: se prevengan los actos de discriminación y violencia en su contra; se investigue, procese y sancione a los autores de actos de violencia en su contra; y se otorgue atención y reparación integral a las víctimas. Asimismo, debe adoptar medidas más robustas para prevenir y sancionar los actos de discriminación y violencia por parte de miembros de la fuerza pública. El Comité recomienda que el Estado parte continúe sus esfuerzos para garantizar en la práctica los derechos de las parejas del mismo sexo.**

Violencia contra la mujer y violencia sexual

18. El Comité reconoce las numerosas medidas adoptadas por el Estado parte para prevenir, combatir y sancionar la violencia contra la mujer y la violencia sexual, y para ofrecer reparación y atención a las víctimas. No obstante, le preocupan los informes de que la violencia contra la mujer y la violencia sexual, que afecta mayormente a mujeres y niñas, continúan representando serios problemas tanto dentro como fuera del marco del conflicto armado, y los informes relativos a que existirían elevados niveles de impunidad por esos delitos (arts. 3, 6, 7 y 24).

- 19. El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para prevenir, combatir y sancionar todos los actos de violencia contra la mujer y violencia sexual y ofrecer atención y reparación integral a las víctimas. En particular, debe velar por que:** se facilite la presentación de denuncias por las víctimas; todos los hechos de violencia contra la mujer y violencia sexual sean investigados de manera pronta, exhaustiva e imparcial; los autores sean enjuiciados y sancionados; y **las víctimas obtengan sin demora atención, reparación integral y medios de protección adecuados, entre otras cosas poniendo a su disposición un número suficiente de centros de acogida en todo el país.**

Interrupción voluntaria del embarazo

20. Si bien toma nota de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud para garantizar el acceso al aborto en los casos en los que se presente algunas de las circunstancias previstas en la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional, al Comité le preocupan los informes sobre los obstáculos a los que se habrían enfrentado algunas mujeres en la práctica para acceder al aborto legal, incluyendo la invocación de la objeción de conciencia por el personal de salud sin remisiones apropiadas y su falta de capacitación adecuada. Al respecto, le preocupan también los informes sobre numerosos casos de abortos que se habrían llevado adelante de manera clandestina en condiciones inseguras poniendo en riesgo la vida y salud de las mujeres. Asimismo, le preocupa la información sobre las altas tasas de embarazo adolescente (arts. 3, 6, 7 y 17).
- 21. El Estado parte debe continuar e incrementar sus esfuerzos para garantizar el acceso efectivo y oportuno de las mujeres al aborto legal, incluyendo a través de la eliminación de los obstáculos que pudieran impedir dicho acceso, y para facilitar el acceso a información pública sobre cómo acceder al aborto legal. En particular, debe establecer un mecanismo efectivo de remisión para garantizar el acceso al aborto seguro en casos de objeción de conciencia de los profesionales de la salud y velar por que los profesionales de la salud que deban practicar los abortos reciban capacitación adecuada. El Estado parte debe revisar los efectos del marco normativo en las mujeres para asegurar que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en riesgo su vida y su salud. Asimismo, debe incrementar sus esfuerzos con miras a prevenir los embarazos no deseados, especialmente entre las adolescentes, y garantizar que las mujeres y las adolescentes puedan acceder a servicios adecuados de salud sexual y reproductiva en todo el país.**

Erradicación manual de cultivos de coca por campesinos

22. El Comité nota con preocupación los informes relativos a actividades de erradicación manual de cultivos de coca realizadas por campesinos pobres que no tienen otras oportunidades laborales en zonas donde están expuestos a los riesgos generados por la existencia de minas terrestres y la presencia de grupos armados ilegales. Si bien toma nota de la información proporcionada por el Estado parte sobre las medidas adoptadas para disminuir los riesgos, le preocupan las informaciones de que muchas de estas personas habrían perdido la vida o resultado heridas como consecuencia de la explosión de minas terrestres o de ataques de grupos armados ilegales (arts. 6, 7, 8 y 9).
- 23. El Estado parte debe interrumpir el uso de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de coca hasta que se verifique, de conformidad con los estándares internacionales para dicha verificación (tales como los Estándares Internacionales para**

la Acción Contra Minas), que las áreas en las que se deban realizar tales actividades estén efectivamente libres de minas terrestres; y se verifique también que esas áreas estén efectivamente libres de otros peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad. Debe también garantizar que las personas que hayan resultado heridas, o sus familiares en caso de fallecimiento, reciban reparación integral. Asimismo, debe continuar e intensificar sus esfuerzos para garantizar la remoción de las minas antipersonales sin detonar de manera segura a través de personal capacitado.

Desapariciones forzadas

24. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para abordar el fenómeno de las desapariciones forzadas. Sin embargo, le preocupan los informes de que continuaron registrándose casos de desaparición forzada y de que existen importantes desafíos en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, le preocupa la falta de información unificada acerca del número de personas desaparecidas (arts. 2, 6 y 7).
25. **El Estado parte debe continuar e intensificar sus esfuerzos para: que se investiguen todos los casos de presuntas desapariciones forzadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial y los responsables sean enjuiciados y sancionados; buscar a las personas desaparecidas, entre otras cosas asegurando la asignación de recursos adecuados y garantizando la efectiva coordinación entre las autoridades competentes; y garantizar que las víctimas reciban reparación integral. Asimismo, debe agilizar los procesos encaminados a depurar el Registro de Personas Desaparecidas a fin de generar información precisa y unificada acerca de las personas desaparecidas en el Estado parte.**

Trata de personas

26. Si bien acoge con satisfacción las diversas medidas adoptadas por el Estado parte para combatir y sancionar la trata de personas, el Comité nota con preocupación la información de que el fenómeno persiste, incluyendo la trata interna, en particular de personas en situación de vulnerabilidad tales como los niños y las personas afrocolombianas e indígenas (art. 8).
27. **El Estado parte debe continuar e intensificar sus esfuerzos para: prevenir, combatir y sancionar la trata de personas, incluyendo la trata interna, e identificar a las víctimas y proveerles reparación integral y medios de protección y asistencia adecuados.**

Condiciones de detención

28. Si bien toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para mejorar las condiciones de detención, al Comité le preocupa la persistencia de altos niveles de hacinamiento. Al respecto, nota con preocupación que el nivel de hacinamiento total en los centros de reclusión de orden nacional es del 55% y que, según la información recibida, en dos establecimientos superaría el 400%. Al Comité le preocupa también la información de que continuaron reportándose casos de malos tratos en los centros de privación de libertad, incluyendo contra la población LGBTI (arts. 7 y 10).
29. **El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para reducir eficazmente el hacinamiento, entre otras cosas velando por que se recurra efectivamente a opciones distintas a la privación de libertad, y para mejorar las condiciones de detención de modo que se**

garantice el respeto a la dignidad de las personas privadas de libertad, de conformidad con el artículo 10 del Pacto. Asimismo, debe: intensificar sus esfuerzos para prevenir la tortura y los malos tratos en los lugares de privación de la libertad; y velar por que todas las alegaciones de tortura y malos tratos sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial por un órgano independiente que no tenga relación jerárquica ni institucional con los presuntos autores, y que los responsables sean llevados ante la justicia y sancionados.

Desplazados internos

30. El Comité reconoce los esfuerzos desplegados por el Estado parte para prevenir y hacer frente al desplazamiento interno así como la disminución de la tasa de desplazados internos en los últimos años. Sin embargo, le preocupan los informes de que continúan registrándose desplazamientos internos, incluyendo desplazamientos masivos, debido a varios motivos, tales como las actividades de grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de las organizaciones paramilitares y la realización de megaproyectos (arts. 2, 12, 26 y 27).
31. **El Estado parte debe continuar e intensificar sus esfuerzos para: prevenir los desplazamientos internos; que todas las víctimas reciban atención, asistencia y reparación integral oportunas y adecuadas; y garantizar en la práctica que los retornos y reubicaciones se realicen en condiciones de seguridad y sean sostenibles.**

Derecho a la vida privada

32. El Comité lamenta no haber recibido información actualizada acerca del avance de las investigaciones relativas a las presuntas actividades ilegales de seguimiento que habrían sido realizadas por funcionarios del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y nota con preocupación las alegaciones sobre actividades ilegales de vigilancia contra periodistas que habrían tenido lugar durante el período en estudio. Asimismo, al Comité le preocupa que en el desarrollo del “monitoreo del espectro electromagnético” contenido en el artículo 17 la Ley 1621 de 2013 pudieran presentarse en la práctica injerencias en las comunicaciones privadas realizadas a través del espectro electromagnético que no estén sujetas a una estricta evaluación de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Le preocupa también que el nuevo Código de Policía, que entrará en vigor en enero de 2017, prevea una definición muy amplia de lo que es espacio público, que incluye el espectro electromagnético, y que toda la información y los datos recolectados en los espacios públicos sean considerados públicos y de libre acceso (art. 17).

33. El Estado parte debe:

- a. **Acelerar las investigaciones relativas a las presuntas actividades ilegales de seguimiento presuntamente realizadas por funcionarios del antiguo DAS y garantizar que todos los responsables rindan cuentas de sus actos;**
- b. **Tomar medidas eficaces para evitar que se realicen actividades ilegales de vigilancia y velar por que todas las alegaciones relativas a tales actividades ilegales sean investigadas y los responsables rindan cuentas de sus actos;**
- c. **Adoptar las medidas necesarias para garantizar que toda injerencia en el derecho a la vida privada, incluyendo aquellas que pudieran tener lugar en el marco del**

monitoreo del espectro electromagnético, cumpla con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad;

- d. **Velar por que la aplicación de la legislación que regule cuestiones que puedan tener consecuencias en el goce del derecho a la vida privada, en particular la Ley 1621 y el nuevo Código de Policía, sea totalmente conforme con las obligaciones que surgen del Pacto, en particular el artículo 17.**

Reclutamiento militar

34. Si bien acoge con satisfacción la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se establece que la práctica de realizar batidas indiscriminadas con el fin de identificar a jóvenes que no han resuelto su situación militar y luego conducirlos a los lugares de concentración implica incurrir en detenciones arbitrarias (sentencias C-879 de 2011 y T-455 de 2014) y la afirmación del Estado parte de que no se realizan estas prácticas, al Comité le preocupan los informes de que se habrían registrado casos durante el período en estudio (art. 9).
35. **El Estado parte debe adoptar medidas más robustas para garantizar que ninguna persona sea sometida a detención arbitraria, en particular a detención arbitraria con fines de reclutamiento militar, entre otras cosas reforzando las capacitaciones brindadas a los miembros de la fuerza pública; y velar por que todas las alegaciones de detenciones arbitrarias sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial y los autores sean enjuiciados y sancionados.**

Uso excesivo de la fuerza en el marco de manifestaciones públicas

36. Al Comité le preocupan las alegaciones relativas a ocasiones durante el período en estudio en las que miembros del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional y miembros del Ejército habrían hecho un uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones públicas, presuntamente resultando en casos de pérdida de vidas y personas heridas (arts. 6, 7, 19 y 21).
37. **El Estado parte debe continuar e incrementar sus esfuerzos para prevenir y erradicar efectivamente todas las formas de uso excesivo de la fuerza por miembros de las fuerzas de seguridad; y velar por que todas las alegaciones de uso excesivo de la fuerza sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial y los autores sean enjuiciados y sancionados.**

Presuntos actos de intimidación, amenazas o ataques contra defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos

38. Si bien encomia la creación de la Unidad Nacional de Protección y toma nota del número de personas protegidas por esa Unidad, al Comité le preocupan los informes relativos a actos de intimidación, amenazas y/o ataques, incluyendo asesinatos, presuntamente perpetrados durante el período en estudio contra defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos, y los informes relativos a los altos niveles de impunidad por esos actos (arts. 6, 7, 19, 21 y 22).

39. **El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos con miras a garantizar la protección oportuna y efectiva de los defensores de los derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos que sean objeto de actos de intimidación, amenazas y/o ataques a causa de su labor. Asimismo, debe intensificar sus esfuerzos para garantizar que todas las alegaciones relativas a actos de intimidación, amenazas y ataques sean investigadas de manera pronta, exhaustiva e imparcial y los autores sean enjuiciados y rindan cuentas de sus actos.**

Utilización y reclutamiento de niños por grupos armados ilegales

40. El Comité toma nota de los esfuerzos desplegados por el Estado parte para prevenir la utilización y el reclutamiento de niños por grupos armados ilegales, desvincularlos y ofrecerles asistencia y protección. Sin embargo, le preocupan las alegaciones de que habrían continuado registrándose casos de utilización y reclutamiento de niños por grupos armados ilegales, especialmente de niños indígenas y afrocolombianos por grupos armados ilegales surgidos de la desmovilización de las organizaciones paramilitares. El Comité toma nota de la afirmación del Estado parte de que, de conformidad con la normativa vigente, la fuerza pública no desarrolla actividades de inteligencia o cívico-militares que involucren a niños. Sin embargo, le preocupan las alegaciones relativas a casos que habrían tenido lugar durante el período en estudio en los que miembros de la fuerza pública habrían involucrado a niños en tales actividades (art. 24).
41. **El Estado parte debe continuar e intensificar sus esfuerzos para: prevenir efectivamente la utilización y el reclutamiento de niños por grupos armados ilegales; garantizar en la práctica que todos los niños víctimas de utilización y reclutamiento sean tratados como víctimas, sin importar el grupo armado ilegal del que se hubiesen desvinculado, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional; asegurar que todos los niños desvinculados reciban protección y atención adecuada para su recuperación física y psicológica y el restablecimiento de sus derechos; y enjuiciar y sancionar a los responsables. Asimismo, el Estado parte debe adoptar medidas efectivas para garantizar en la práctica que no se involucre a niños en labores de inteligencia o en actividades cívico-militares.**

Derechos de las personas afrocolombianas e indígenas

42. Al Comité le preocupan los informes que señalan que las personas afrocolombianas e indígenas continúan sufriendo discriminación a pesar de las medidas adoptadas por el Estado parte para combatirla. También le preocupan las alegaciones relativas a la atribución de permisos de explotación de recursos en territorios de pueblos indígenas que en algunos casos habrían tenido un impacto negativo sobre su modo de vida. En particular, le preocupa la información sobre la falta de acceso al agua potable del pueblo Wayúu en el departamento de La Guajira. Si bien toma nota de la adopción de una guía para la realización de la consulta previa con las comunidades étnicas que tengan presencia en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad (Directiva Presidencial 10 de 2013), al Comité le preocupa la demora en la adopción de una ley que garantice la realización de consultas previas con las comunidades étnicas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de adoptar y aplicar cualquier medida que pueda incidir sustancialmente en su modo de vida y su cultura. Al respecto, el Comité toma nota de que el Ministerio del Interior acordó con miembros de las instancias nacionales de consulta previa convocar a las primeras sesiones

formales para determinar la ruta de trabajo para la consulta del proyecto de ley sobre consulta previa. El Comité toma nota de los ejemplos de casos de consulta previa proporcionados por el Estado parte, pero lamenta no haber recibido suficiente información sobre la aplicación del derecho a la consulta previa en relación con la aplicación de los decretos 4633 y 4635 de 2011. Le preocupa también que todavía no se estén implementando todos los planes de salvaguarda para los 34 pueblos indígenas que han sido identificados como en peligro de extinción y desintegración cultural o física (arts. 2 y 27).

43. El Estado parte debe:

- a. Continuar e intensificar sus esfuerzos para prevenir y combatir la discriminación contra las personas afrocolombianas e indígenas; para que los responsables de actos de discriminación rindan cuentas de sus actos; y para que las personas afrocolombianas e indígenas puedan gozar plenamente de sus derechos, en particular sobre las tierras, territorios y recursos naturales que usan u ocupan;**
- b. Velar por la efectiva celebración de consultas previas con las comunidades étnicas pertinentes a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de adoptar y aplicar cualquier medida que pueda incidir sustancialmente en su modo de vida y su cultura; y por que las comunidades afrocolombianas e indígenas sean consultadas de manera oportuna en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y de los decretos 4633 y 4635 de 2011;**
- c. Acelerar los procedimientos encaminados a adoptar una ley que garantice la realización de consultas previas con las comunidades étnicas pertinentes a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de adoptar y aplicar cualquier medida que pueda incidir sustancialmente en su modo de vida y su cultura; asegurar que la misma sea plenamente conforme al Pacto y otras normas internacionales relevantes; y velar por la participación activa de las comunidades étnicas en su elaboración;**
- d. Intensificar sus esfuerzos para garantizar la oportuna y efectiva implementación de los planes de salvaguarda para los 34 pueblos indígenas que han sido identificados como en peligro de extinción y desintegración cultural o física.**

D. Difusión y seguimiento

44. El Estado parte debe difundir ampliamente el Pacto y sus dos Protocolos Facultativos, su séptimo informe periódico, las respuestas escritas a la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales a fin de dar a conocer los derechos consagrados en el Pacto a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales que actúan en el país, así como a la población en general.
45. De conformidad con el artículo 71, párrafo 5, del reglamento del Comité, se solicita al Estado parte que facilite, dentro del plazo de un año a partir de la aprobación de las presentes observaciones finales, información pertinente sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Comité que figuran en los párrafos 9 (conflicto armado interno), 29 (condiciones de detención) y 39 (presuntos actos de intimidación, amenazas o ataques contra defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, funcionarios judiciales, abogados y activistas sociales y de derechos humanos).

46. El Comité pide al Estado parte que presente su próximo informe periódico a más tardar el 4 de noviembre de 2020 y que incluya en dicho informe información concreta y actualizada sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en las presentes observaciones finales y del Pacto en su conjunto. El Comité pide también al Estado parte que, al preparar su próximo informe periódico, celebre amplias consultas con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el país. De conformidad con la resolución 68/268 de la Asamblea General, el informe ha de tener una extensión máxima de 21.200 palabras. Como alternativa, el Comité invita al Estado parte a que, a más tardar el 4 de noviembre de 2017, se acoja al procedimiento simplificado de presentación de informes, por el cual el Comité remite al Estado parte una lista de cuestiones antes de que éste presente su informe periódico. En ese caso, las respuestas del Estado parte a la lista de cuestiones constituirán su siguiente informe periódico de conformidad con el artículo 40 del Pacto.

ANEXO 1

Respuesta de la Cancillería colombiana de referencia n° S-GSORO-16-081082, del 1 de septiembre de 2016, en relación con el dictamen del Comité de Derechos Humanos respecto de la Comunicación N° 2134/2012, caso Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales.

ANEXO 2

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 30 de julio de 2016, clasificados según el procedimiento penal por el que están siendo procesados⁵⁰⁹

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. Jorge Aurelio Noguera Cotes. En septiembre de 2011, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia condenó a Jorge Noguera Cotes a 25 años de prisión Sin Fuero Constitucional.

Sin fuero Constitucional:

1. José Miguel Narváez. Asesor y Subdirector del DAS (2005-2007). El Juzgado Sexto penal del circuito especializado de Bogotá, Condenado a 94.5 meses de prisión por el delito de concierto para delinquir agravado, y como autor en su condición de promotor y organizador del grupo ilegal G-3.
2. Jacqueline Sandoval Salazar, ex Directora de contrainteligencia, condenada a 8 años y siete meses, (30 de noviembre de 2012).
3. Martha Inés Leal Llanos, Subdirectora de análisis y de operaciones del DAS (2004-2009) Condenada a 8 años y 7 meses (30 de noviembre de 2012) .
4. Hugo Daney Ortíz García, Subdirector de Operaciones del DAS (2004). Condenado a 6 años (30 de noviembre de 2012).
5. Enrique Alberto Ariza Rivas, director de inteligencia del DAS (2003-2005). Prófugo de la Justicia y tiene orden de captura internacional. Desde 2013 se encuentra en Estados Unidos tramitando asilo político. Condenado a 8 años y siete meses (30 de noviembre de 2012).
6. Jorge Armando Rubiano Jiménez, coordinadora del Grupo de desarrollo tecnológico y Coordinador del G-3 del DAS (2003-2005). Condenado a 8 años y 7 meses (30 de noviembre de 2012).
7. José Alexander Velásquez Sánchez, coordinador del Grupo de Verificaciones y difusión (GRU-VE) del DAS (2004). Condenado a 8 años y siete meses (7 de marzo de 2014).
8. Carlos Alberto Arzayus Guerrero. Subdirector de operaciones de la Dirección general de inteligencia del DAS. El 19 de marzo de 2014, el Juzgado Sexto Penal del Circuito Especializado de Bogotá condenó en primera instancia a Carlos Alberto Arzayus a 9 años, 10 meses y quince días de prisión, multa de veinte (20) SMLMV, destitución de su cargo e inhabilitación pública por

⁵⁰⁹ Con información de Julián F Martínez, *Chuzadas, ocho años de espionaje y barbarie*, Ediciones B Colombia S.A., Bogotá, 2016. Y procesos que adelanta el Colectivo de abogados José Alvear Restrepo.

un período de cinco (5) años posterior al cumplimiento de la pena, por los delitos de concierto para delinquir agravado, violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores y abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto.

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. La corte Suprema de Justicia compulsó copias para investigarlo por el escándalo de las Chuzadas”.
2. Joaquín Polo Montalvo. Director encargado del DAS (2008-2009). Investigado por la Fiscalía General de la Nación desde 2009.
3. Maria del Pilar Hurtado Afanador. Directora del DAS (2007-2008). Condenada a 14 años (28 de abril de 2015).
4. Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda. Presidenta del congreso de la republica 2007-2008. La fiscalía compulsó copias a la Corte Suprema de Justicia para investigarla por el delito de tráfico de influencias. El alto tribunal (14 de junio de 2012).
5. Bernardo Moreno Villegas. Secretario general de la Presidencia de la Republica. Condenado a 8 años (25 de abril de 2015).
6. José Obdulio Gaviria Vélez. Asesor presidencial (2002-2009). Investigado por la Fiscalía desde 2010.
7. Edmundo del Castillo Restrepo. Secretario Jurídico de la Presidencia de la Republica (2007-2010). La Fiscalía General de la Nación le imputó los cargos de concierto para delinquir y peculado (9 de septiembre de 2015).
8. Jorge Mario Eastman Robledo. Asesor de comunicaciones de la Presidencia (2006-2009). La corte Suprema de Justicia compulsó copias para investigarlo por el escándalo de las Chuzadas”.

Sin fuero Constitucional:

1. Fernando Alonso Tabares Molina. Director de inteligencia del DAS (2002-2005). Condenado a 8 años y dos meses (7 de marzo de 2011).
2. Jorge Alberto Lagos León. Subdirector de Contrainteligencia del DAS (2003-2005). Prófugo de la Justicia y tiene orden de captura internacional. Desde 2013 se encuentra en Estados Unidos tramitando asilo político. Condenado a 8 años (7 de marzo de 2011).
3. Luz Marina Rodríguez Cárdenas. Ex Directora de operaciones del G3. Condenada a 12 años y 36 días de prisión. (Sentencia de segunda instancia, decisión ratificada en 2104 por la Corte Suprema de Justicia).
4. Bernardo Murillo, ex integrante del G3. Condenada a 12 años y 36 días de prisión.
5. Gustavo Sierra Prieto. Ex Subdirector de análisis del DAS (2006-2009). Condenado a 8 años y 4 meses de prisión (5 de agosto de 2011).
6. Germán Enrique Villalba Chávez. Oficial de enlace ante la dirección antidrogas del DAS en Europa (2004-2005). Condenado a 6 años (11 de agosto de 2011).
7. Mario Alejandro Aranguren Rincón. Director de la unidad de información de análisis financiero del ministerio de Hacienda (2006-2010). Absuelto por el Juzgado Décimo Penal del Circuito de Bogotá.
8. Gian Carlo Auque de Silvestri. Ssecretario General y director de inteligencia del DAS (2002-2005). Condenado a 9 años y 10 meses (19 de septiembre de 2014).
9. Ignacio Moreno Tamayo. Jefe de oficiales de la Subdirección de fuentes Humanas del DAS (2006-2009). Condenado a 9 años y 7 meses (19de septiembre de 2014).

10. Danny Usma. Coordinador del Grupo de Asuntos para la Defensa, Redes Terroristas y Delincuenciales del DAS y de un grupo denominado GAME, Grupo de Análisis de Medios de Organizaciones Terroristas. Este grupo se conformó durante ocho meses y en 2005, el entonces director del DAS Andrés Peñate lo desmanteló. Su investigación se encuentra actualmente se encuentra en indagación preliminar pero con 19 indiciados en los que la fiscalía no ha querido desplegar investigación alguna. Todos están libres.
11. Rodolfo Medina Alemán. Oficial de Inteligencia y subdirector de Contrainteligencia del DAS (2003-2004). Condenado a 7 años y 6 meses (19 de septiembre de 2014).
12. Fabio Duarte Traslaviña. Coordinador de Operaciones del DAS. Condenado a 6 años y un mes (11 de agosto de 2011).
13. William Gabriel Romero Sánchez. Subdirector de fuentes humanas (2006-2009). La Fiscalía lo acusa de concierto para delinquir agravado, prevaricato por acción, violación ilícita de comunicaciones y abuso de función pública.
14. Alba Luz Florez Gelves. Detective de la subdirección de fuentes humanas del DAS. Negoció con la fiscalía un principio de oportunidad que la exoneró del delito de concierto para delinquir a cambio de delatar a superiores del DAS.
15. José Antonio García Linares. Subdirector tecnológico del DAS (2006-2005). No aparece registro de investigación penal.
16. Rafael Enrique García Torres. Jefe de informática del DAS (2002-2005). Condenado a 11 años (9 de marzo de 2007).
17. Teresa Guzmán Cortes. Coordinadora del Grupo de desarrollo tecnológico. No aparece registro de investigación penal.
18. Jorge Armando Rubiano Jiménez. Coordinadora del Grupo de desarrollo tecnológico y Coordinador del G-3 del DAS (2003-2005). Condenado a 8 años y 7 meses (30 de noviembre de 2012).
19. German Albeiro Ospina Arango. Coordinador del grupo de observación y verificación Nacional e Internacional (GONI) del DAS. Acusado por la Fiscalía de concierto para delinquir agravado como coautor impropio.
20. Eduardo Aya Castro. Coordinador del Grupo de Verificaciones y difusión (GRUVE) del DAS. Condenado a 7 años y 2 meses (19 de septiembre de 2014).
21. Mario Orlando Ortiz Mena. Oficial de control disciplinario interno, agente de la subdirección de operaciones y coordinador del grupo de verificaciones y difusión GRUVE del DAS. Condenado a 9 años y 7 meses (19 de septiembre de 2014).

ANEXO 3

Listado la situación disciplinaria de los funcionarios y ex funcionarios por actividades ilegales de inteligencia desarrolladas por el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, estado de los procesos al 30 de julio de 2016⁵¹⁰

1. Álvaro Uribe Vélez. Presidente 2002-2010. Investigado por la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes.
2. Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda. Presidenta del congreso de la republica 2007-2008. La procuraduría General de la nación solicitó la absolución y preclusión de la investigación penal (3 de octubre de 2011).
3. Bernardo Moreno Villegas. Secretario general de la Presidencia de la Republica. Destituido e inhabilitado por 18 años (4 de octubre de 2010).
4. José Obdulio Gaviria Vélez. Asesor presidencial (2002-2009). No aparece registro de investigación o sanción disciplinaria.
5. Edmundo del Castillo Restrepo. Secretario Jurídico de la Presidencia de la Republica (2007-2010). Absuelto por la Procuraduría General de la Nación en 2012.
6. Cesar Mauricio Velásquez Ossa. Secretario de Información y prensa de la Presidencia de la Republica (2007-2010). Absuelto por la Procuraduría General de la Nación en 2009.
7. Jorge Mario Eastman Robledo. Asesor de comunicaciones de la Presidencia (2006-2009). La Procuraduría General de la Nación le archivó la investigación que adelantaba por estos hechos.
8. Mario Alejandro Aranguren Rincón. Director de la unidad de información de análisis financiero del ministerio de Hacienda (2006-2010). Destituido e inhabilitado por 18 años (4 de octubre de 2010).
9. Ignacio Moreno Tamayo. Jefe de oficiales de la Subdirección de fuentes Humanas del DAS (2006-2009). No aparece registro de investigación o sanción disciplinaria.
10. Joaquín Polo Montalvo. Director encargado del DAS (2008-2009). Investigado por la Procuraduría por omisión por no denunciar los hechos irregulares al interior del DAS.
11. María del Pilar Hurtado Afanador. Directora del DAS (2007-2008). Destituido e inhabilitado por 18 años (4 de octubre de 2010).
12. Andrés Mauricio Peñate Giraldo. Director del DAS (2005-2007). Destituido e inhabilitado por 8 meses y sancionado con una multa de \$ 22'598.224 (4 de octubre de 2010).
13. Jorge Aurelio Noguera Cotes. Director del DAS (2002-2005). Destituido e inhabilitado por 20 años (4 de octubre de 2010).
14. José Miguel Narváez Martínez. Asesor y Subdirector del DAS (2005-2007). Destituido e inhabilitado por 20 años (4 de octubre de 2010).
15. Gian Carlo Auque de Silvestri. Secretario General y director de inteligencia del DAS (2002-2005). No presenta antecedentes disciplinarios.

⁵¹⁰ Con información de Julián F Martínez, *Chuzadas, ocho años de espionaje y barbarie*, Ediciones B Colombia S.A., Bogotá, 2016. Y procesos que adelanta el Colectivo de abogados José Alvear Restrepo.

16. Danny Usma. Coordinador del Grupo de Asuntos para la Defensa, Redes Terroristas y Delincuenciales del DAS y de un grupo denominado GAME.
17. Fernando Alonso Tabares Molina. Director de inteligencia del DAS (2002-2005). Destituido e inhabilitado.
18. Carlos Alberto Arzayus Guerrero. Carlos Alberto Arzayus, Subdirector de operaciones de la Dirección general de inteligencia del DAS. Destituido e inhabilitado a 15 años (4 de octubre de 2010).
19. Enrique Alberto Ariza Rivas. Director de inteligencia del DAS (2003-2005). No presenta antecedentes disciplinarios.
20. Jorge Alberto Lagos León. Subdirector de Contrainteligencia del DAS (2003-2005). Destituido e inhabilitado a 15 años (4 de octubre de 2010).
21. Jacqueline Sandoval Salazar. Subdirectora de contrainteligencia y directora general operativa del DAS (2003-2005). No presenta antecedentes disciplinarios.
22. Rodolfo Medina Alemán. Oficial de Inteligencia y subdirector de Contrainteligencia del DAS (2003-2004). No presenta antecedentes disciplinarios.
23. Martha Inés Leal Llanos. Destituida e inhabilitada por 15 años (3 de noviembre de 2011).
24. Hugo Daney Ortíz García. Subdirector de Operaciones del DAS (2004). Destituido e inhabilitado por 10 años (27 de enero de 2015).
25. Fabio Duarte Traslaviña. Coordinador de Operaciones del DAS. Destituido e inhabilitado a 10 años (24 de septiembre de 2010).
26. Gustavo Sierra Prieto. Subdirector de análisis del DAS (2006-2009). Destituido e inhabilitado a 10 años (4 de agosto de 2014).
27. William Gabriel Romero Sánchez. Subdirector de fuentes humanas (2006-2009). Destituido e inhabilitado a 20 años (1 de febrero de 2012).
22. Felipe Muñoz Gómez. Director del DAS (2009-2010). Investigado por la Procuraduría por omisión por no denunciar los hechos irregulares al interior del DAS.
23. Gian Carlo Auque de Silvestri. Secretario General y director de inteligencia del DAS (2002-2005). No presenta antecedentes disciplinarios.
24. Fernando Alonso Tabares Molina. Director de inteligencia del DAS (2002-2005). Destituido e inhabilitado.
25. Alba Luz Flórez Gelves. Detective de la subdirección de fuentes humanas del DAS. Destituida e inhabilitada por 20 años (1 de febrero de 2012).
26. José Antonio García Linares. Subdirector tecnológico del DAS (2006-2005). Destituido e inhabilitado por 6 meses el 3 de noviembre de 2011. absuelto 5 meses después.
27. Rafael Enrique García Torres. Jefe de informática del DAS (2002-2005). Destituido e inhabilitado.
28. Teresa Guzmán Cortes. Coordinadora del Grupo de desarrollo tecnológico. Destituida e inhabilitada por 10 años (3 de agosto de 2011).
29. Jorge Armando Rubiano Jiménez. Coordinadora del Grupo de desarrollo tecnológico y Coordinador del G-3 del DAS (2003-2005). Destituida e inhabilitada por 10 años (3 de agosto de 2015).
30. German Albeiro Ospina Arango. Coordinador del grupo de observación y verificación Nacional e Internacional (GONI) del DAS. Destituido e inhabilitado a 10 años (24 de septiembre de 2010).
31. Germán Enrique Villalba Chávez. Oficial de enlace ante la dirección antidrogas del DAS en Europa (2004-2005). La Procuraduría ordenó el archivo definitivo de la investigación disciplinaria (24 de septiembre de 2010).
32. Eduardo Aya Castro. Coordinador del Grupo de Verificaciones y difusión (GRUVE) del DAS. No aparece registro de investigación o sanción disciplinaria.

33. José Alexander Velásquez Sánchez. Coordinador del Grupo de Verificaciones y difusión (GRUVE) del DAS (2004). No presenta antecedentes disciplinarios.
34. Mario Orlando Ortiz Mena. Oficial de control disciplinario interno, agente de la subdirección de operaciones y coordinador del grupo de verificaciones y difusión GRUVE del DAS. La Procuraduría ordenó el archivo definitivo de la investigación disciplinaria (24 de septiembre de 2010).



Organizaciones que participaron en la elaboración del informe alterno:
Organizaciones de la Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos:



También participaron en su elaboración:

