

Informe de país
COLOMBIA

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

Verdad, justicia y reparación



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 49/13

31 diciembre 2013

Original: Español

Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia

2013

www.cidh.org

OAS CATALOGING-IN-PUBLICATION DATA

Inter-American Commission on Human Rights.

Verdad, justicia y reparación : Cuarto informe sobre la situación de [los] derechos humanos en Colombia / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6199-6

1. Human rights--Colombia. 2. Civil rights--Colombia. I. Title. II. Title: Cuarto informe sobre la situación de [los] derechos humanos en Colombia. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.49/13

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

José de Jesús Orozco Henríquez

Tracy Robinson

Rosa María Ortiz

Felipe González

Dinah Shelton

Rodrigo Escobar Gil*

Rose-Marie Belle Antoine

Secretario Ejecutivo

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

Secretaria Ejecutiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

* Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Rodrigo Escobar Gil, de nacionalidad colombiana, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente Informe.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2013.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	11
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	33
<i>A. Antecedentes y actividades realizadas durante la visita in loco</i>	<i>38</i>
<i>B. Antecedentes y dinámica actual del conflicto armado interno y la violencia en Colombia</i>	<i>45</i>
<i>C. Iniciativas actuales hacia el proceso de paz</i>	<i>58</i>
<i>D. Responsabilidad internacional del Estado</i>	<i>61</i>
CAPÍTULO 2 VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y LIBERTAD PERSONAL	65
<i>A. Desapariciones forzadas</i>	<i>70</i>
<i>B. Ejecuciones extrajudiciales</i>	<i>79</i>
<i>C. Mecanismos de protección</i>	<i>88</i>
1. Marco normativo en materia de protección	89
2. Avances y desafíos en la implementación de los Programas de la Unidad Nacional de Protección	91
a. Valoración del Riesgo	93
b. Implementación de medidas materiales de protección y su idoneidad	97
c. La investigación como medio para identificar y remover los factores de riesgo, y prevenir la repetición	103
<i>Recomendaciones</i>	<i>104</i>
CAPÍTULO 3 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	107
<i>A. Obligaciones del Estado de conformidad con los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana</i>	<i>109</i>
<i>B. Justicia en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario</i>	<i>113</i>
<i>C. Complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario</i>	<i>119</i>
<i>D. Marco normativo sobre justicia transicional</i>	<i>122</i>
1. Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)	131
2. Ley 1312 de 2009	146

3. Ley 1424 de 2010	147
4. Reforma a la Justicia	149
5. Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012)	149
6. Reforma a la Ley de Justicia y Paz (Ley 1592 de 2012)	158
<i>E. Directiva 001 de 2012 (Estrategia de priorización de la Fiscalía General de la Nación) y Resolución 1810 de 2012 (creación de la Unidad de Análisis y Contexto)</i>	164
<i>F. Reforma Constitucional de la Justicia Penal Militar</i>	170
1. Avances y retrocesos en materia de justicia penal militar en Colombia	170
2. Proceso de aprobación y texto de la Reforma Constitucional (Acto Legislativo 02 de 2012)	173
3. Incompatibilidad de la Reforma Constitucional con lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos	188
Recomendaciones	196
<i>G. Mecanismos de reparación</i>	197
1. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)	201
2. Incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas (Ley 1592 de 2012)	214
Recomendaciones	220
CAPÍTULO 4 DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO	221
<i>A. La situación del desplazamiento interno</i>	226
1. Desplazamientos masivos	231
2. Desplazamientos Intraurbanos	231
<i>B. La continuidad del estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada</i>	232
<i>C. Atención a la población desplazada. Coordinación entre los programas previstos en la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011</i>	233
<i>D. Sostenibilidad de las políticas de retorno</i>	236
<i>E. Sectores afectados desproporcionadamente por el desplazamiento forzado</i>	238
Recomendaciones	241
CAPÍTULO 5 DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	243
Recomendaciones	252

CAPÍTULO 6 GRUPOS ESPECIALMENTE AFECTADOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO	253
A. <i>La invisibilidad de las personas afrodescendientes, raizales y palenqueras</i>	255
1. Discriminación racial	256
2. Ausencia de información desagregada	260
3. Impacto desproporcionado de la violencia y el desplazamiento forzado	262
4. Situación de las mujeres afrodescendientes	264
5. Acceso y goce efectivo de sus territorios	266
6. Efectiva implementación de las políticas públicas adoptadas	271
Recomendaciones	273
B. <i>Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes</i>	273
1. Información recibida acerca de políticas estatales	274
2. Reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes	276
3. Desmovilización de niños, niñas y adolescentes	285
4. Derecho a la vida	287
5. Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes	290
6. Escuelas y el acceso a la educación	293
7. Registro de nacimiento y emisión de documentos	294
8. Desnutrición infantil	295
Recomendaciones	296
C. <i>Impacto diferenciado del conflicto armado y proceso de desaparición de los pueblos indígenas en Colombia</i>	297
1. La tierra y territorio como base de la afectación por el conflicto armado	302
2. Continuidad de homicidios, desapariciones, amenazas y señalamientos contra pueblos indígenas y el especial impacto en sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas	303
3. Militarización y enfrentamientos armados en territorios ancestrales de los pueblos indígenas	308
4. Afectación de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales por minas antipersonal y municiones sin explotar	313
5. Fumigaciones que afectan territorios indígenas	315
6. Desplazamiento forzado y la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009	318
7. Múltiple discriminación y violencia de la mujer indígena en Colombia agravada por el conflicto armado	326
8. Conflicto armado, territorios, megaproyectos y consulta previa	329

9. Impacto del conflicto armado en la salud y alimentación de los pueblos indígenas	339
10. Impunidad y falta de acceso a la justicia de pueblos indígenas y sus miembros	343
11. Proceso de reparación y restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas	344
Recomendaciones	346
D. Las mujeres en el marco del conflicto armado	350
1. Implementación del enfoque diferencial de género en las políticas públicas	351
2. Discriminación y violencia contra las mujeres	355
3. Violencia sexual	360
4. Obstáculos en el acceso a la justicia e impunidad respecto de los casos de violencia sexual	364
5. Derechos sexuales y reproductivos	368
6. Discriminación en el acceso, titularidad, uso y control de la tierra	370
7. La grave situación de las mujeres que trabajan en la defensa de los derechos humanos	371
Recomendaciones	373
E. Periodistas y comunicadores sociales	374
1. Ataques contra la vida y la integridad personal, amenazas y hostigamientos contra periodistas y comunicadores sociales	374
2. Investigaciones respecto de los crímenes contra periodistas y comunicadores sociales por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión	384
3. Investigaciones relacionadas con las interceptaciones y seguimientos ilegales a periodistas	391
4. Mecanismo de protección a periodistas y comunicadores sociales	395
5. Programa de reparación colectiva para periodistas	398
Recomendaciones	400
F. La discriminación contra las personas Lesbianas, los Gays, Trans, Bisexuales Trans e Intersex	401
1. Avances y retrocesos en materia legislativa y jurisprudencial	404
2. Impunidad de casos de violencia contra personas LGBTI en Colombia	406
3. Desplazamiento forzado de personas LGBTI, en particular, mujeres trans	415
4. Otros desafíos estructurales en la respuesta estatal que impiden abordar de manera global y efectiva la problemática que viven las personas LGBTI en Colombia	417
Recomendaciones	421
G. Personas Privadas de Libertad	422
1. Sistema penitenciario: panorama, principales desafíos y necesidad de una política criminal garantista	422
2. Aspectos generales	423

3. Hacinamiento y crecimiento acelerado de la población penitenciaria	428
4. Deficiencias en la prestación de servicios de salud en los centros penales	437
5. Otros aspectos relevantes	442
Recomendaciones	452
H. El riesgo agravado de los defensores de derechos humanos	453
1. Ataques contra la vida y la integridad personal de los defensores de derechos humanos	455
2. Actividades de inteligencia con posterioridad a la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	467
3. Criminalización del trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos	471
4. Impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensoras y defensores de derechos humanos	473
Recomendaciones	474
CAPÍTULO 7 CONCLUSIONES	477

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) ha monitoreado la situación de los derechos humanos en la República de Colombia (en adelante “Colombia”, “el Estado” o “el Estado colombiano”), en particular, la evolución del conflicto armado interno a lo largo de más de cinco décadas y su impacto en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio colombiano.
2. A través de sus diferentes mecanismos, la Comisión ha obtenido valiosa y cuantiosa información sobre el estado general de los derechos humanos en Colombia y la situación de diferentes grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la Comisión ha podido constatar de qué manera la continuidad del conflicto armado interno ha conllevado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (en adelante “DIH”). La Comisión también ha destacado las múltiples iniciativas adoptadas por el Estado, así como los desafíos pendientes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
3. La Comisión destaca que la situación de los derechos humanos en Colombia supone complejidades adicionales derivadas de la violencia sistemática y generalizada que es parte de la vida diaria de la población colombiana, debido al conflicto armado interno¹. En este contexto, las obligaciones del Estado se rigen tanto por las normas del derecho internacional de los derechos humanos como por aquéllas del DIH.
4. La Comisión valora que desde el mes de enero de 2011 el gobierno colombiano “comenzó un proceso de intercambio de comunicaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)”² y que el 26 de agosto de 2012, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron un “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”³.
5. En dicho acuerdo se estableció, entre otros aspectos, “la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera”⁴; el objetivo de

¹ En sus observaciones generales al Proyecto de Informe, Colombia rechazó que se hable de aspectos de “discriminación estructural” y “violencia sistemática”, porque entiende que los hechos deben ser analizados en perspectiva, y no ser abordados “como problemas estáticos en el tiempo”, sino que debe tenerse en cuenta el contexto sobre los retos y desafíos que se presentan, así como los importantes avances que se han alcanzado principalmente mediante la implementación de políticas públicas en derechos humanos. Adicionalmente, Colombia expresó que “las violaciones a los derechos humanos no responden a un carácter sistemático”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 16.

² Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”.

³ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 3-7.

⁴ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

promover el “respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional”⁵ y una agenda con contenidos y temas que se debatirían en la mesa de diálogo⁶. Asimismo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP manifestaron su “disposición total” de llegar a un acuerdo y, para ello, se comprometieron a iniciar conversaciones sobre los puntos de la agenda con el fin de: alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, establecer una Mesa de Conversaciones y garantizar la efectividad del proceso, entre otros⁷. Al respecto, el Estado destacó que el Acuerdo General, en su punto de la Agenda incluye los derechos de las víctimas⁸.

6. La Comisión observa que Colombia se encuentra en un momento histórico, en el que se concibe la celebración de un eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, que podría poner fin al conflicto armado en el país, luego de más de cinco décadas de duración. En efecto, el Estado está convencido que “nada contribuiría más a la protección de los derechos humanos que la terminación del conflicto armado”⁹. La CIDH reconoce que la consolidación de un proceso de diálogo, y las expectativas de alcanzar una paz estable y duradera en Colombia, son elementos transversales en la situación de derechos humanos en el país. La CIDH estima que si bien, este proceso plantea una compleja dinámica para su consecución, la plena observancia de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, deben ser aspectos centrales en el proceso de paz, no sólo en el posible alcance de un acuerdo, sino en la consolidación del mismo y su implementación, en términos de hacer cesar las violaciones derivadas del conflicto y evitar su repetición en el futuro; y cómo el posible establecimiento de la paz en Colombia, garantizaría a sus habitantes el respeto a sus derechos fundamentales. De esta forma, la Comisión valora los esfuerzos emprendidos por el Estado en las iniciativas del proceso de paz, y manifiesta su voluntad de continuar brindando su acompañamiento en los términos de su mandato, en las acciones desplegadas por el Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales.
7. En este contexto, el 6 de septiembre de 2012, el Estado de Colombia envió una comunicación a la CIDH, mediante la cual extendió una invitación para realizar una visita al país. El 14 de noviembre de 2012, la Comisión comunicó al Estado colombiano que aceptaba con beneplácito la invitación para realizar una visita *in loco* al país entre los días 3 y 7 de diciembre de 2012. De este modo, la Comisión decidió que la evaluación de la situación de los derechos humanos en Colombia no se realizaría a través de su inclusión en el capítulo IV del Informe Anual del año 2012, sino mediante la realización de una visita *in loco*, de acuerdo con el artículo 39 de su Reglamento entonces vigente, y la elaboración posterior de un informe minucioso sobre la situación en el país.
8. En consecuencia, la visita *in loco* tuvo como propósito recopilar información relevante sobre la situación de los derechos humanos en el país, en particular, la situación del conflicto armado

⁵ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

⁶ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 4-7.

⁷ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012, “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 23.

⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 21.

interno y los grupos en especial situación de vulnerabilidad; así como evaluar los mecanismos de justicia transicional adoptados por el Estado.

9. La CIDH realizó la visita *in loco* desde el 3 al 7 de diciembre de 2012. La delegación estuvo compuesta por el Presidente y Relator para Colombia, José de Jesús Orozco Henríquez; la Primera Vicepresidenta, Tracy Robinson; el Segundo Vicepresidente, Felipe González; las Comisionadas Rosa María Ortiz y Rose-Marie Belle Antoine¹⁰; el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza L.; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; los abogados de la Secretaría Ejecutiva: Lilly Ching, Karin Mansel, Federico Portillo, Jorge Meza, Cristina Blanco, Andrés Pizarro y Tatiana Gos; la directora de prensa María Isabel Rivero; y la oficial de documentos Gloria Hansen. Durante la visita, la delegación llevó a cabo reuniones en Bogotá D.C., Quibdó (Chocó), Medellín (Antioquia) y Popayán (Cauca).
10. El 11 de octubre de 2013, la CIDH transmitió al Estado una copia del borrador preliminar del presente informe, y le solicitó que remitiera sus observaciones dentro del plazo de un mes. El 5 de noviembre de 2013, el Estado solicitó una prórroga, la cual fue otorgada por la Comisión hasta el 30 de noviembre de 2013. El 2 de diciembre de 2013, el Estado presentó sus observaciones.
11. La Comisión reitera su reconocimiento al Estado colombiano por la voluntad de someterse a una visita *in loco*, y destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como en el desarrollo de la visita. En ese sentido, la CIDH valora la apertura del Estado a un escrutinio internacional minucioso, como muestra de su determinación a la búsqueda y consolidación de una paz duradera, así como fortalecer los esfuerzos desplegados en materia de respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia. La Comisión estima que la disposición del Estado permite consolidar aportes sustantivos en el histórico momento que atraviesa Colombia, como lo es el presente informe y las recomendaciones que la CIDH formula en ese sentido. Asimismo, la CIDH destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como el desarrollo de la visita y agradece a todos los actores con los que se reunió durante la misma, y valora la información recabada y los testimonios recibidos. En sus observaciones al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana, el Estado expresó su agradecimiento a la CIDH por haber remitido el proyecto del mismo para la formulación de sus observaciones, las cuales presentó atendiendo a su “compromiso de respeto, garantía y protección de los derechos humanos”¹¹. Asimismo, manifestó que:

El Estado colombiano desea resaltar las alusiones positivas que hace el Proyecto de Informe respecto a los avances en la atención a las víctimas del conflicto armado interno; a los mecanismos de participación de la sociedad civil para la construcción de política pública en materia de derechos humanos; a la creación e implementación de la Unidad Nacional de Protección, así como al desarrollo normativo orientado al reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales¹².

12. El Estado también señaló que desde la visita *in loco* de la CIDH, y durante los dos últimos años, se han logrado importantes avances producto del compromiso del Estado y la implementación de

¹⁰ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17(2) del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Rodrigo Escobar Gil, de nacionalidad colombiana, no participó de la visita *in loco*, ni del proceso de deliberación y aprobación del presente informe de situación general de país.

¹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr 1-2.

¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 6.

políticas públicas en materia de derechos humanos¹³. En particular, el Estado destacó la creación del “Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH”, por el Decreto 4100 de 2011, “mediante el cual se asegura la articulación del Estado en torno a sus obligaciones en materia de Derechos Humanos”. Señaló que tras dos años desde su implementación, Colombia cuenta con 73 entidades y 118 oficinas a nivel central integradas a las actividades en los diferentes componentes del Sistema¹⁴.

13. Este informe es el resultado de la información que la Comisión ha sistematizado y analizado respecto de la situación de los derechos humanos en Colombia. Para ello, la Comisión se ha valido de la información recibida durante y con posterioridad a la visita *in loco*, las investigaciones realizadas de oficio, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país, notas periodísticas, y decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado se refirió a las “distintas fuentes de información referenciadas”, indicando que en algunos casos “no se incluyen datos y/o cifras estatales para comparar lo reportado por otras fuentes”¹⁵. Al respecto, la CIDH desea indicar que en cualquier análisis de esta naturaleza, busca y toma en cuenta información de diversas fuentes, y es precisamente con el fin de tomar en cuenta la información y fuentes oficiales, que la CIDH traslada el proyecto al Estado en cuestión, e incorpora las observaciones e información que estima pertinente.
14. El presente informe consta de siete capítulos. En el capítulo introductorio, se reseñan las actividades realizadas durante la visita *in loco* y la metodología utilizada para la elaboración de este informe, así como el marco utilizado para el análisis de la situación de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno colombiano. En el segundo capítulo, la Comisión analizará los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal en casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales; así como la efectividad de los mecanismos de protección adoptados para las personas que se encuentran en situación de riesgo. En el tercer capítulo, la Comisión abordará el marco constitucional y legal de Colombia, para lo cual se referirá a la situación en materia de justicia en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y evaluará la compatibilidad del marco normativo colombiano y su aplicación, con las obligaciones internacionales del Estado. En particular, la CIDH analizará las reformas en materia de justicia transicional, los cambios propuestos en la justicia penal militar, y los mecanismos de priorización en la investigación de casos adoptados por la Fiscalía General de la Nación (en adelante “FGN”). Asimismo, se evaluarán los mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones a derechos humanos, principalmente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como la sustitución del incidente de reparación integral por el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas, en el marco de la Ley de Justicia y Paz. En el capítulo cuarto, la Comisión examinará la continuidad del fenómeno de desplazamiento forzado interno mientras que en el capítulo quinto, se estudiará la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante “DESC”). Luego, en el capítulo sexto, la Comisión analizará la situación específica de los grupos especialmente afectados en el contexto del conflicto armado interno, esto es, personas afrodescendientes,

¹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 8-9.

¹⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 10.

¹⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 13.

raizales y palenqueras, niños, niñas y adolescentes (en adelante “NNA”), mujeres, pueblos indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex (en adelante “personas LGBTI”), periodistas y comunicadores sociales, personas privadas de libertad, y defensoras y defensores de derechos humanos. En cada uno de estos capítulos, la CIDH formulará las recomendaciones que considera pertinentes para dar tratamiento adecuado a las cuestiones abordadas. Finalmente, en el capítulo séptimo, la Comisión expondrá sus conclusiones sobre la situación de los derechos humanos en el país.

15. La Comisión ha señalado que gran parte de las afectaciones a derechos humanos en Colombia se relacionan con el impacto que históricamente ha tenido el conflicto armado en el país. En ese sentido, la CIDH reconoce que el Estado de Colombia ha emprendido importantes políticas públicas en materia de derechos humanos para hacer frente a la realidad compleja derivada del conflicto y el impulso que el Gobierno ha dado en la atención a las víctimas de violaciones y la protección de personas en riesgo, así como la significativa inversión en recursos humanos y financieros en estas áreas. Al respecto, el Estado ha destacado que con la implementación de la Ley de Víctimas (1448 de 2011), se ha creado “una nueva institucionalidad dedicada en forma exclusiva a las víctimas”, en el marco de la cual “más de 150mil víctimas han sido indemnizadas” y se ha destinado una inversión de “30mil millones de dólares para implementar esta política durante los 10 años de vigencia de la ley”¹⁶. Asimismo, la CIDH reconoce que el Estado ha adoptado una serie de medidas de índole legislativa, administrativa y judicial destinadas a superar las situaciones violatorias de derechos humanos y caminar hacia la paz en la sociedad colombiana. En dicho marco, aunado a los esfuerzos desplegados en el marco del proceso de paz, el Estado está desarrollando importantes mecanismos de participación para avanzar en la elaboración de una “política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario”, con la participación de la sociedad civil, la comunidad internacional y las autoridades estatales, iniciativa que empezó a consolidarse con la celebración de la Conferencia Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, celebrada en Bogotá en el mes de diciembre de 2012.
16. De igual manera, la Comisión nota que, a lo largo de sus más de cincuenta años de duración, el conflicto armado interno colombiano ha sufrido importantes transformaciones en cuanto a las dinámicas y actores involucrados, etapas que han sido analizadas detalladamente por la CIDH. En la actualidad, Colombia ha reconocido una situación de conflicto armado en relación con las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). No obstante, la CIDH ha señalado que la violencia derivada de la falta de una desarticulación efectiva y completa de las estructuras armadas de grupos paramilitares, continúa impactando severamente los derechos de las y los habitantes de Colombia. En ese sentido, la Comisión advierte que el Estado mantiene deberes específicos de desarticulación de las autodefensas que no participaron de las desmovilizaciones colectivas llevadas a cabo entre los años 2003 y 2006, y que continúan actuando en territorio colombiano. Adicionalmente, la Comisión observa con preocupación que se verifican elementos de continuidad entre las antiguas autodefensas y las denominadas “bandas criminales emergentes (BACRIM)”. Como se explicará en párrafos posteriores, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado planteó su posición en cuanto a que las BACRIM son “grupos de crimen organizado”, por lo que se trata de un fenómeno de “naturaleza y alcance diferentes” a los grupos paramilitares¹⁷.

¹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 25.

¹⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 26.

17. Durante la visita, la CIDH recibió información sobre la continuidad de asesinatos, asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, secuestros, atentados, enfrentamientos y combates, amenazas y panfletos, bloqueos económicos, retenes ilegales, desplazamientos, bombardeos y ametrallamientos aéreos en zonas rurales, confinamiento de comunidades campesinas, empadronamiento de la población civil por parte del Ejército y estigmatización de procesos sociales, entre otros.
18. Al respecto, la Comisión considera que la grave situación de impunidad que se verifica en relación con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones DIH por parte de todos los actores del conflicto en Colombia, así como la falta de esclarecimiento de las dinámicas, alcances, composición y estructura de las antiguas autodefensas y los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, constituyen obstáculos sistemáticos no sólo para garantizar los derechos de las víctimas, sino también para contar con información detallada y precisa que permita caracterizar a estos grupos, desarticular los lazos que los nutren y adoptar las medidas políticas y jurídicas pertinentes para enfrentarlos¹⁸

Derecho a la vida en el contexto del conflicto armado

19. La Comisión advierte con preocupación que la desaparición forzada de personas continúa siendo en la actualidad un fenómeno extendido en Colombia. Si bien la CIDH valora las medidas orientadas a establecer el paradero de las personas desaparecidas y proceder a su plena identificación y entrega a sus familiares, observa que los avances registrados todavía serían incipientes en comparación con el número de personas desaparecidas, y que continúa pendiente la implementación de planes o políticas eficaces para dar tratamiento adecuado y contar con información uniforme y sistematizada sobre este fenómeno.
20. La Comisión recuerda que el Estado tiene la obligación de actuar con prontitud dentro de las primeras horas y días, luego de la denuncia de una desaparición o secuestro, razón por la cual deben adoptarse las providencias necesarias para garantizar el funcionamiento y eficacia de los mecanismos de búsqueda urgente y cualquier otra medida que permita el cruce de datos para dar con el paradero y/o identificar rápidamente a las personas desaparecidas.
21. Por otra parte, desde hace varios años, la Comisión ha recibido información sobre la continuidad de la perpetración de ejecuciones extrajudiciales por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Este fenómeno se intensificó en la última década, y tuvo transcendencia mediante el fenómeno conocido como “falsos positivos”, esto es, la ejecución extrajudicial de civiles para luego ser presentados como bajas en combate.

¹⁸ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que ha venido ejerciendo una importante labor “en aras de judicializar a los responsables por violaciones a los derechos humanos”, por lo que rechazó la aseveración de la CIDH sobre la existencia de una grave situación de impunidad. Asimismo, reiteró que con la Ley 1448 de 2011, “hoy las víctimas del conflicto armado en Colombia, ocupan un lugar central en la política pública del Estado”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 27.

22. La Comisión observa con satisfacción que, de acuerdo con la información de público conocimiento, este fenómeno habría comenzado a disminuir, a pesar de lo cual todavía persistirían importantes desafíos en relación con el seguimiento de las medidas internas introducidas con miras a prevenir las ejecuciones extrajudiciales. La Comisión reitera que la ejecución extrajudicial de civiles para luego ser presentados como bajas en combate implica una violación al derecho internacional de los derechos humanos y al DIH, y que su carácter masivo y sistemático fue comprobado además por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional (en adelante “CPI”).
23. Asimismo, como la Comisión ha resaltado en forma consistente, el Estado es responsable por las violaciones de derechos humanos derivadas de un uso abusivo y falta de proporcionalidad de la fuerza utilizada por las fuerzas de seguridad. Por ello, resulta de la mayor importancia que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar la protección de civiles y propender a una delimitación precisa de la proporcionalidad del uso de la fuerza tanto en el contexto como fuera de la situación de enfrentamiento armado.

Protección de las personas en situación de riesgo

24. Por otra parte, en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la CADH”), la Comisión ha dado particular seguimiento a los programas de protección que el Estado ha venido desarrollando, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situación de riesgo, en particular, en el contexto del conflicto armado. Específicamente, la CIDH ha destacado que Colombia ha sido uno de los países pioneros del hemisferio en la creación de programas específicos de protección para distintos grupos de la sociedad colombiana, así como en la implementación de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión. En ese escenario, la CIDH recibió con beneplácito la creación de la Unidad Nacional de Protección (en adelante “UNP”) en el año 2011, como entidad que asumió las funciones de protección que llevaban a cabo el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (en adelante “el DAS”).
25. La CIDH reconoce que con la creación de la UNP, el Estado continúa avanzando en el desarrollo institucional y fortalecimiento de mecanismos destinados a la protección de las personas en situación de riesgo, y que se trata de un precedente continental importante en la Región asociado a significativos avances registrados en materia de protección. Sin perjuicio de ello, la Comisión ha recibido información consistente de la sociedad civil y, en especial, de personas beneficiarias de los programas de protección sobre diversas falencias en su funcionamiento.
26. La Comisión nota que el Estado colombiano había adoptado la práctica de realizar un estudio de riesgo a los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Así varios beneficiarios de medidas cautelares indicaron que han tenido que someterse nuevamente a un proceso de “demostración del riesgo”, a fin de ingresar al programa de protección de la UNP. La Comisión subraya que, en el contexto de la visita, las autoridades estatales se comprometieron expresamente a no continuar con la práctica de exigir una nueva “demostración del riesgo” a los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH para ser incorporados a los programas de protección.
27. La CIDH reconoce que es fundamental que los Estados realicen un análisis de la situación para determinar, en consulta con los beneficiarios, las medidas idóneas de protección que se adoptarán para proteger sus derechos y, con base en este análisis, se posibilite un efectivo y diligente cumplimiento de las medidas cautelares solicitadas. Dichas consideraciones, se estiman aplicables a todas aquellas medidas que la CIDH ha dictado en años anteriores y que han mantenido su vigencia, en vista de situaciones de riesgo que se han renovado

constantemente en el tiempo. En este escenario, la Comisión desea subrayar que corresponde exclusivamente a este organismo la decisión sobre su levantamiento, en cumplimiento de su normativa. La Comisión tiene en cuenta y valora lo afirmado por el Estado en cuanto a que Colombia “mantiene vigente su mecanismo de seguimiento a las medidas hasta que la CIDH decida levantarlas”¹⁹.

28. Asimismo, la Comisión reitera que uno de los principios esenciales que debe regir la implementación de las medidas de protección es que éstas se planifiquen y se apliquen con la participación de los beneficiarios y sus representantes. Los Estados deben garantizar este derecho de los beneficiarios de medidas cautelares, mientras que los beneficiarios y sus representantes deben prestar toda la colaboración que sea necesaria para propiciar su efectiva implementación. La CIDH reconoce que el Estado ha reafirmado que su política es que “todas las medidas de protección son concertadas con los beneficiarios de medidas cautelares en el marco de una reunión coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores”, las cuales se llevan a cabo para hacer seguimiento o concertar las medidas con los delegados de las entidades correspondientes²⁰.

29. La CIDH destaca que en virtud del carácter vinculante de las medidas de protección del sistema interamericano, reconocido por el Estado de Colombia, y del principio de buena fe que rige en el derecho internacional, la fase que le corresponde al Estado ante un otorgamiento de medida de protección proveniente del sistema interamericano, es la de su implementación y seguimiento. En tal sentido, la Comisión recuerda que la implementación de medidas de protección otorgadas en el contexto de procedimientos internacionales no puede estar subordinada al inicio o agotamiento de procesos internos, ya que eso contraviene las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado.

30. Finalmente, la Comisión insiste en que es primordial que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitiría, además, complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección.

Impunidad y obstáculos en materia de justicia

31. En relación con lo anterior, la Comisión observa con preocupación que uno de los desafíos centrales y urgentes de Colombia es la superación de la situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. La Comisión nota que del escrutinio de la información reseñada a lo largo del informe se desprende que todavía persisten importantes obstáculos para que las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares puedan obtener justicia en Colombia.
32. Esa situación es consecuencia, según lo ha reconocido el Estado, de la falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, así como de ciertos obstáculos estructurales que impiden que

¹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 33.

²⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 34.

los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no sólo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión.

33. La Comisión valora las iniciativas adoptadas por el Estado para superar las dificultades señaladas, eficientizar su sistema de justicia y dotarlo de mayores recursos técnicos, humanos y financieros. Asimismo, la Comisión enfatiza que la multiplicidad de instancias y marcos normativos vigentes para el esclarecimiento, investigación y sanción de casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH deben coordinarse y retroalimentarse recíprocamente.

34. Sin embargo, la Comisión advierte que algunas medidas podrían resultar incompatibles con el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares a las garantías judiciales y la protección judicial²¹. La Comisión recuerda que la complementariedad de los sistemas de justicia internacional se basan precisamente en la premisa de que es el Estado el principal responsable de garantizar justicia a nivel interno, respecto de todos los actos violatorios de derechos humanos y DIH cometidos en su territorio o bajo su jurisdicción.

35. La Comisión considera que el Estado debe dar la mayor prioridad a esclarecer las violaciones de derechos humanos perpetradas por todos los actores del conflicto, así como determinar de manera casuística y pormenorizada la naturaleza y actuación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las posibles conexiones con algunas autoridades estatales.
36. Asimismo, el Estado debe dar adecuado seguimiento en la justicia ordinaria a la información revelada en los procesos de Justicia y Paz, a fin de garantizar la integridad de la construcción de la verdad y la investigación completa de las estructuras en las que se enmarcan las violaciones de derechos humanos. Ello, por cuanto los avances en los procesos internos se encuentran inextricablemente ligados a la garantía de justicia en los casos concretos; la construcción de la verdad y la memoria del pueblo colombiano; las garantías de no repetición; y la sostenibilidad de los procesos de reparación implementados por el Estado.

Justicia transicional aplicada a un conflicto armado aún vigente

37. En virtud de su mandato y funciones, así como de su rol de asesoría a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”, su Secretaría General y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (en adelante “MAPP/OEA”), el marco de justicia transicional en Colombia ha sido un tema de atención central para la Comisión Interamericana. En el contexto de ese seguimiento, la CIDH ha valorado una serie de pasos adoptados por el Estado y ha señalado los estándares internacionales de derechos humanos aplicables.
38. La Comisión reconoce que Colombia ha aplicado mecanismos de justicia transicional a un conflicto armado de carácter no internacional que no ha cesado, lo cual supone desafíos adicionales. Asimismo, en la actualidad, existe en Colombia una multiplicidad de regímenes

²¹ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado colombiano reiteró que “las medidas que se han implementado son compatibles con los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos”, y que Colombia ha sido señalada por la Corte Penal Internacional como “un ejemplo de complementariedad positiva, precisamente porque se respeta la prevalencia y aplicación dentro del orden jurídico interno de los tratados internacionales, así como las necesidades de cooperación internacional”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 36.

normativos vigentes, a los que probablemente se sumarán adecuaciones derivadas de un eventual proceso de paz.

39. La Comisión reconoce que la implementación de la Ley de Justicia y Paz (en adelante también “Ley 975 de 2005”) ha permitido develar parcialmente una verdad que hubiera sido imposible de obtener por otros medios, así como ciertas vinculaciones con elementos de la esfera política, lo que constituye un importante punto de partida. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que sus resultados son insuficientes y precarios, tomando en consideración que a la fecha de elaboración de este informe, ocho años después de sancionada la Ley de Justicia y Paz, sólo se han proferido diez sentencias de primera instancia, siete sentencias de segunda instancia y han sido condenados catorce postulados. Además, ninguna de esas sentencias se refiere a quien ostentara la doble condición de máximos responsables y miembros representantes del grupo, ni atienden con suficiencia hechos criminales que reflejen patrones de macro-criminalidad y macro-victimización.

40. La CIDH ha dado seguimiento y analizado los diferentes obstáculos y falencias en la implementación de la Ley de Justicia y Paz, entre los que se destacan la demora excesiva de los procedimientos; la extradición de los máximos líderes paramilitares sin una debida priorización de la obtención de verdad, justicia y reparación; limitaciones a la participación de las víctimas; dificultades en materia de reparación; y la promulgación de leyes que ofrecen a los desmovilizados una serie de beneficios adicionales a los ya contemplados en la Ley de Justicia y Paz; entre otros²².
41. La Comisión toma nota de la sanción de la Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley de Justicia y Paz. Al respecto, la Comisión nota las reformas normativas orientadas a garantizar la economía procesal y espera que las mismas produzcan resultados concretos en el avance de los procesos. Sin embargo, la Comisión advierte con preocupación que, al ampliar el marco temporal, la Ley 1592 permitiría que miembros de grupos armados ilegales que continuaron cometiendo violaciones de derechos humanos luego de las desmovilizaciones colectivas puedan acogerse a los beneficios establecidos en la Ley de Justicia y Paz, lo cual supondría una situación de inseguridad y desigualdad jurídica entre los desmovilizados sujetos a ese régimen. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado sostuvo que la Ley 1592, “simplemente resolvió la antinomia que existía entre los artículos 2 y 72 de la Ley 975 de 2005, estableciendo que la Ley debía aplicarse a los hechos cometidos con anterioridad a la desmovilización [...]”. Destacó que “una de las principales apuestas de la reforma a la Ley de Justicia y Paz fue el cambio de enfoque para permitir la concentración de los esfuerzos penales en los máximos responsables de los crímenes más graves”²³. En el presente informe, la CIDH presentará sus consideraciones sobre los estándares interamericanos en materia de verdad, justicia y reparación, a la luz de lo planteado por el Estado y sus obligaciones internacionales en la materia.
42. En cuanto a las causales de exclusión de la Ley de Justicia y Paz establecidas en la Ley 1592 de 2012, la Comisión valora que se hayan explicitado estos supuestos, dado que es la contracara de la aplicación rigurosa de la Ley de Justicia y Paz, al evaluar el grado de cumplimiento de los requisitos

²² Como será explicado en la sección de análisis sobre la Ley de Justicia y Paz, el Estado colombiano manifestó su preocupación por el hecho de que el “desempeño” de estos procesos sea medido con base en el número de sentencias dictadas. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 38.

²³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 39.

de elegibilidad, y en especial, permitirá visibilizar la falta de cumplimiento de las obligaciones de entrega de bienes y de NNA reclutados. Sin embargo, la CIDH destaca que para cumplir con las obligaciones en materia de justicia, la exclusión de postulados del proceso de Justicia y Paz debe ir necesariamente acompañada del impulso de las investigaciones y procesos que deben ser llevados a cabo con debida diligencia y en un plazo razonable en la justicia ordinaria, circunstancia que resulta aún más crítica en el caso de postulados extraditados.

43. La Comisión reitera que la superación de la impunidad es un elemento indispensable para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos, razón por la cual exhorta al Estado a cumplir con sus obligaciones en materia de justicia en el marco de la Ley de Justicia y Paz.
44. Como ya ha manifestado la Comisión, el enfoque, diseño y disposiciones del Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012) marcan un cambio conceptual y provocan una serie de inquietudes y preocupaciones en materia de derechos humanos. El Estado colombiano ha planteado que el Marco Jurídico para la Paz

Contempla una estrategia integral de justicia transicional dirigida a la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas, contempla la creación de una Comisión de la Verdad, establece condiciones para la dejación de las armas y la contribución al esclarecimiento y a la reparación para cualquier tratamiento penal especial, y señala que en cualquier caso deberán implementarse medidas extrajudiciales de esclarecimiento y reparación de carácter complementario²⁴.

45. Sin perjuicio del análisis posterior, en este punto la CIDH destaca que, si bien es cierto que el concepto de priorización sería en principio consistente con la importancia y necesidad de lograr el establecimiento judicial de la responsabilidad de los líderes más importantes, no es menos acertado que el concepto de selectividad y la posibilidad contemplada de renunciar a la investigación y procesamiento de serias violaciones a los derechos humanos, sería en principio incompatible con las obligaciones del Estado.

46. La CIDH tiene conocimiento de la decisión adoptada por la Corte Constitucional que decidió declarar “exequible” el inciso 4° del artículo 1, del Acto Legislativo 01 de 2012, bajo una serie de consideraciones, entre estas, que la estrategia de “agrupar las graves violaciones de derechos en ‘macroprocesos’ e imputarlas a sus máximos responsables”, permitirá cumplir de forma “eficiente con el deber de proteger los derechos de las víctimas del conflicto”²⁵. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que de conformidad con la decisión de la Corte Constitucional, “es legítimo que se de una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que como mínimo se enjuiciarán [los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática]”. Al respecto, el Estado ha planteado que la interpretación de la Corte Interamericana en el caso de *El Mozote vs. El Salvador*, permite establecer que “en transiciones del conflicto armado a la paz, la obligación del Estado es la de investigar y juzgar los crímenes internacionales”²⁶.

²⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 40.

²⁵ A la fecha de aprobación del presente informe, el texto íntegro de la sentencia no se encontraba disponible, sin embargo, la información ha sido obtenida del Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 17-18.

47. Al respecto, la CIDH adelanta que analizará en detalle el argumento planteado por el Estado en una sección posterior. La Comisión reitera en este punto al Estado que tanto en el análisis del Marco Jurídico para la Paz como en la elaboración y discusión de las leyes estatutarias derivadas del mismo, deben tomarse en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes. La jurisprudencia del sistema interamericano ha identificado como elementos esenciales de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH, la investigación y enjuiciamiento de los casos de graves violaciones de derechos humanos y la ausencia de impedimentos fácticos o legales, tales como la expedición de leyes de amnistía. En virtud de lo anterior, luego de haber analizado detalladamente la reforma en cuestión, la Comisión reitera que los mecanismos de selección y renuncia de investigación de casos de graves violaciones de derechos humanos podrían plantear incompatibilidades con las obligaciones internacionales del Estado.
48. En ese orden de ideas, con relación a la “Estrategia de Priorización” recientemente adoptada por la Fiscalía General de la Nación, la Comisión valora las iniciativas orientadas a reunir, sistematizar y analizar la información que se encuentra dispersa en diferentes instancias y considera que, en principio, la priorización de casos orientados a eficientizar la respuesta del sistema de justicia estatal no es incompatible con las obligaciones emanadas de la Convención Americana. Al respecto, la Comisión advierte que la priorización no puede implicar la falta de actuación del Estado respecto de casos de violaciones de derechos humanos y observa con preocupación que, de acuerdo a la información recibida, no habrían sido inicialmente priorizados graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y reclutamiento de NNA. No obstante, la CIDH toma nota que dentro de los parámetros que habría fijado la Corte Constitucional para la expedición por parte del Congreso de la República de la Ley Estatutaria que desarrolle el Marco Jurídico para la Paz, se indica que “dada su gravedad y representatividad, deberá priorizarse la investigación y sanción de los siguientes delitos: ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones forzadas, violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado, desplazamiento forzado y reclutamiento ilegal de NNA, cuando sean calificados como delitos de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”²⁷.
49. A la luz de lo anterior, la CIDH reitera que un modelo de justicia transicional debe ser respetuoso de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. La jurisprudencia del sistema interamericano señala que la obligación de asegurar la protección judicial necesaria para proteger derechos fundamentales no se encuentra sujeta a suspensión, aún en tiempos de guerra. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “la reparación integral no depende de que ésta sea judicial y que en casos de transición del conflicto armado a la paz, de cara a un gran número de víctimas, sería imposible pretender indemnizarlas a todas en términos de daño emergente y lucro cesante”²⁸. La Comisión reconoce las dimensiones y complejidades del conflicto en Colombia, y la necesidad de adoptar una solución duradera como condición indispensable para el ejercicio pleno de los derechos humanos. En ese sentido, la construcción de un proceso de paz debe hacerse sobre los pilares de la verdad, la justicia y la reparación integral. De esta forma, la Comisión considera que la aplicación de determinadas figuras que plantean tensiones con el derecho de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, a la protección y las garantías

²⁷ Ver: Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013, pág. 4. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

²⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 45.

judiciales para lograr la investigación y procesamiento penal de los perpetradores en la jurisdicción ordinaria; podría soslayar los esfuerzos desplegados por el Estado para la consecución de una paz duradera en Colombia, y la superación de la impunidad como una garantía de no repetición.

Retrocesos en materia de justicia penal militar

50. Por otra parte, la Comisión ha dado seguimiento al marco legal sobre la aplicación de la justicia penal militar en Colombia a través de sus informes de país y el sistema de casos y peticiones individuales, y ha observado los avances y retrocesos verificados en esta materia. En años pasados, Colombia había tomado medidas importantes para gradualmente restringir la aplicación del fuero militar, medidas valoradas por la Comisión. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia han sido consistentes en cuanto a la incompetencia de la justicia penal militar para la investigación de casos de violaciones de derechos humanos, más recientemente, el Estado ha implementado diferentes mecanismos que obstaculizarían la aplicación plena de ese principio.

51. La Comisión observa con preocupación que se mantienen las denuncias de utilización del fuero militar para la investigación de violaciones de derechos humanos. La Comisión ha señalado de manera reiterada que la justicia penal militar no es competente para investigar casos de violaciones de derechos humanos, razón por la cual iniciativas como la reforma constitucional en materia de justicia penal militar (Acto Legislativo 02 de 2012) podría constituir un grave retroceso y podría suponer un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones estatales de proveer garantías judiciales y protección judicial.

52. En efecto, la CIDH expresó su profunda preocupación por el grave retroceso en materia de derechos humanos que podría significar la reforma constitucional que ampliaba significativamente el alcance de la jurisdicción penal militar. La Comisión consideró que varias de las disposiciones del Acto Legislativo 02 serían incompatibles con la CADH. Además, la CIDH reiteró que la reforma contenía disposiciones ambiguas que estaban supeditadas a una ley estatutaria posterior, y por lo tanto, generaba incertidumbre jurídica. La CIDH tiene en cuenta que a la fecha de aprobación del presente informe, el Acto Legislativo 02 fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional. No obstante, la Comisión ha dejado plasmados en el presente informe los puntos de preocupación sobre iniciativas como la planteada con esta reforma constitucional, teniendo presente que se trata de un debate que se encuentra vigente en Colombia, y respecto del cual las autoridades estatales han anunciado que continuarían analizando los temas incluidos en ella. El Estado ha indicado que “Colombia como estado de derecho seguirá lo dictaminado por el Tribunal, órgano encargado de proteger la Constitución Política”²⁹.

53. La Comisión reitera que es objeto de profunda preocupación la posibilidad de que el Estado pretenda implementar mecanismos como el que fuera planteado con la aprobación de la reforma constitucional en materia de justicia penal militar, dado que podría implicar un franco retroceso en cuanto a la protección de los derechos humanos en Colombia y opacar los esfuerzos que el Estado colombiano ha llevado a cabo en los últimos años para garantizar el acceso a la justicia de sus habitantes. Asimismo, la Comisión advierte que iniciativas como la

²⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 44.

reforma constitucional sobre justicia penal militar, constituiría la culminación de una serie de medidas contrarias a la investigación de casos de violaciones de derechos humanos por parte de la justicia ordinaria, y se enmarcaría en un complejo contexto en el que se pretenderían articular distintos mecanismos de beneficios judiciales y penales para las partes del conflicto armado interno.

54. En ese contexto, la Comisión advierte que tal como fuera planteado en el texto de la reforma constitucional, no se desprendían garantías suficientes para evitar que las violaciones de derechos humanos sean efectivamente investigadas en la jurisdicción militar. Por un lado, la técnica legislativa utilizada se refería a ciertas violaciones de derechos humanos por exclusión y de manera taxativa, lo que no podía ser modificado por una ley estatutaria, ya que ésta, según los términos de la reforma, sólo se refería a la interpretación, aplicación y armonización del DIH. En segundo lugar, algunas conductas que expresamente se excluían de la justicia penal militar, esto es, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual, a la fecha, no se encuentran tipificadas penalmente como tales en el derecho interno, y por lo tanto, una interpretación restrictiva podría implicar su investigación en la justicia penal militar.
55. La Comisión advierte que las mismas preocupaciones manifestadas en relación con la reforma constitucional se repiten en el caso del proyecto de ley estatutaria que fue presentado para debate ante las autoridades correspondientes. Puntualmente, la Comisión advierte que subsistían limitaciones en cuanto a que violaciones graves de derechos humanos podrían ser investigadas por la justicia penal militar, sumado a que las regulaciones de los tribunales penales militares no son suficientes para considerarlos tribunales independientes e imparciales.

Mecanismos de reparación

56. En otro orden de ideas, la Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano y las iniciativas emprendidas a fin de crear una política integral de reparaciones y promulgar una ley para reparar a las víctimas del conflicto armado. En particular, la Comisión valora nuevamente la decisión del Estado de adoptar la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (en adelante “Ley 1448” o “Ley de Víctimas”) como un sistema administrativo de reparación que abarque las diferentes causas, situaciones y particularidades de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH derivadas del conflicto armado interno. La Comisión reconoce los retos derivados de la masividad de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el marco del conflicto armado, la articulación de la multiplicidad de instituciones involucradas tanto a nivel nacional como local, y la implementación de las diferentes medidas de reparación en un marco de continuidad del conflicto armado interno y violencia.
57. Al respecto, la Comisión advierte que uno de los temas que mayor debate ha suscitado la Ley 1448 ha sido su alcance y la determinación de las víctimas que podrían acceder a los mecanismos de reparación previstos en ella. Adicionalmente, la Comisión reconoce que situaciones de superposición y desarticulación de competencias y funciones de los órganos del Estado usualmente se vinculan a cambios normativos e institucionales, como los que se dieron a través de la puesta en marcha de la Ley 1448. Sin embargo, la Comisión advierte que esta situación solamente se ha traducido en demoras para la población, incluso en la provisión de medidas de atención urgente, en virtud de la parálisis de las instituciones estatales o de la falta de conocimiento de los procedimientos y rutas de acción, por parte de las propias autoridades encargadas de aplicar los mecanismos previstos en la Ley. La Comisión considera que el Estado debe realizar esfuerzos concretos tanto para capacitar debidamente a sus funcionarios como para garantizar mecanismos de divulgación e información masiva sobre las medidas de reparación previstas en la Ley 1448. Ello, a la vez que hace efectivos

los mecanismos de participación de víctimas previstos en dicha Ley. En estas circunstancias, preocupa a la Comisión que a más de dos años de adoptada la Ley 1448, tanto el Estado como la sociedad civil reconozcan que existen serias dificultades en materia de participación de víctimas en el proceso de implementación de la Ley 1448.

58. La Comisión reitera que la superación de la situación de impunidad respecto de las violaciones de derechos humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia, garantías judiciales y protección judicial son indispensables para garantizar la sostenibilidad y el éxito de la implementación de algunas políticas de reparación, tales como la restitución de tierras. La desactivación de los factores de violencia y la protección de las víctimas y líderes reclamantes se encuentran estrechamente ligadas al avance de las investigaciones en ese sentido.

59. En virtud del anterior, la Comisión alienta al Estado a continuar avanzando en la implementación de la Ley 1448 y a adoptar las medidas necesarias para abordar adecuadamente los desafíos verificados, en cuanto a la efectiva reparación integral de las víctimas del conflicto.

60. La Comisión nota que uno de los elementos más controvertidos de la Ley 1592 es la eliminación del incidente de reparación establecido en la Ley de Justicia y Paz, y su reemplazo por un *“incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas”*. La Comisión observa que las disposiciones de la Ley 1592 implican importantes restricciones a las medidas de reparación ordenadas en el marco de los procesos judiciales de Justicia y Paz. Al respecto, la Comisión advierte que a partir de esta ley, no existirían incentivos en materia de reparación para la participación de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz, con excepción de la presunta atención preferente. Sin embargo, no se indica de qué manera operará el acceso preferente ni cómo se utilizarán las sumas pertenecientes al Fondo de Reparaciones de Justicia y Paz.

61. Si bien la Comisión ha reconocido que el Estado puede adoptar una multiplicidad de medidas de reparación que impliquen mecanismos judiciales y no judiciales, la Comisión advierte que esta reforma implicaría en la práctica, la eliminación de cualquier mecanismo de reparación judicial en el marco de los procesos de justicia transicional, y así operaría como una restricción a los derechos y expectativas creadas a las víctimas durante los 8 años de vigencia de la Ley 975 de 2005. La Comisión insta al Estado a adoptar los mecanismos pertinentes para garantizar que las víctimas que participan de los procesos de Justicia y Paz tengan acceso a un recurso judicial mediante el cual se determine el daño causado y las reparaciones correspondientes

Continuidad de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado

62. A lo largo de los más de cincuenta años del conflicto armado interno en Colombia, la migración forzada de millones de personas ha sido una de las principales consecuencias y estrategias de lucha armada de las partes en conflicto. La continuidad y el recrudecimiento de la crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado representa, a juicio de la CIDH, uno de los principales desafíos en materia de derechos humanos que enfrenta Colombia en la actualidad y en las décadas venideras. La Comisión advierte que la prevención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas todavía enfrenta importantes desafíos en Colombia.

63. Durante la visita, la Comisión recibió testimonios de personas desplazadas e información de parte de organizaciones de la sociedad civil que evidenciaban la situación de extrema vulnerabilidad de los desplazados internos, a la vez que llamaban la atención sobre un incremento significativo en el número de eventos de desplazamientos masivos e intraurbanos en los últimos años y en particular durante el año 2012.
64. La Comisión observa con preocupación que un gran número de personas fueron desplazadas por la actuación de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamientos forzados que no estarían siendo registrados en forma adecuada. Asimismo, de acuerdo con la información recabada, el acceso de los desplazados internos a servicios sociales básicos, tales como vivienda y la generación de ingresos continúan siendo insuficientes.
65. La Comisión nota con preocupación que la continuidad del conflicto armado interno y la actuación de los grupos armados ilegales en los diferentes territorios son condiciones que obstaculizan el efectivo retorno de la población desplazada. La Comisión advierte que los reclamantes de tierras y los líderes de los procesos de restitución se encuentran en una especial situación de riesgo, por lo que el Estado debe evaluar adecuadamente cada situación específica, proveer las medidas de seguridad más apropiadas y generar mecanismos de monitoreo y acompañamiento luego de la restitución, así como establecer indicadores eficaces para evaluar la implementación de los retornos.
66. De la misma manera, en el ejercicio de sus diferentes mecanismos, así como durante la visita, la Comisión pudo constatar el impacto desproporcionado que el desplazamiento interno tiene en las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas y las mujeres que han sido víctimas de diversas formas de violencia; los NNA; los adultos mayores; los campesinos; los pueblos indígenas; los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; las personas con discapacidad y las personas LGBTI. La Comisión observa que tanto por las características particulares de estos grupos, así como por la situación de discriminación histórica y exclusión que han sufrido, el desplazamiento forzado conlleva especiales factores de vulnerabilidad en estos casos.

Derechos económicos, sociales y culturales

67. Por otra parte, la Comisión advierte que el desarrollo económico de Colombia no ha redundado en una distribución equitativa de los recursos, y que todavía existen zonas del país con grandes deficiencias en materia de infraestructura y presencia de la institucionalidad estatal, acceso a servicios básicos y goce de derechos económicos, sociales y culturales. Estas deficiencias se agudizan en relación con poblaciones que han sido históricamente discriminadas, o que viven en situación de pobreza y de pobreza extrema; y que de conformidad con la información obtenida, incluso en algunos casos habrían visto empeorada su situación con la implementación de proyectos de infraestructura de gran envergadura, que afectan sus formas de vida y actividades generadoras de ingreso; y cuyas ganancias no se reportarían en beneficios directos para esos grupos. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que uno de los acuerdos logrados en el proceso de diálogo en La Habana, fue el relativo al punto 1 de la agenda sobre desarrollo rural integral. En ese sentido, reiteró que el Estado ha desplegado importantes esfuerzos en busca de “una distribución equitativa de los recursos”, y que Colombia se ubica actualmente dentro de los países de América Latina “que han reducido la desigualdad de manera significativa”, de acuerdo con la Comisión Económica para América

Latina y El Caribe (en adelante “CEPAL”)³⁰. La CIDH tiene en cuenta el compromiso del Estado “en garantizar la inclusión y la movilidad social con el fin de que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del Desarrollo”³¹.

Los grupos especialmente afectados por el conflicto armado

68. La CIDH ha establecido que el principio de no-discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos instituido por la OEA. A pesar de ello, tal como ha se desarrolla a lo largo de este informe, la Comisión advierte que el conflicto armado interno colombiano provoca y contribuye a perpetuar ciertas afectaciones específicas a determinados grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y/o afectados por múltiples niveles de discriminación. La Comisión analiza de manera detallada el impacto diferenciado respecto de cada uno de estos grupos, tomando en cuenta el concepto de interseccionalidad.

69. En efecto, a pesar de representar un importante porcentaje de la población colombiana y constituir un sujeto de especial protección por parte del Estado – de acuerdo con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional-, las personas afrodescendientes aún se encuentran invisibilizadas. Eso ha llevado a que la Comisión señalara que, a pesar de las diferentes medidas adoptadas por el Estado, se verificaban situaciones de especial preocupación tales como la pobreza y exclusión de la población afrocolombiana; la falta de esclarecimiento de los crímenes perpetrados contra los afrocolombianos y los obstáculos al goce efectivo de su derecho a la propiedad colectiva de la tierra, entre otros.
70. La Comisión recuerda que los NNA son un grupo especialmente protegido por el DIH y el derecho internacional de los derechos humanos y son parte del grupo más vulnerable dentro de un contexto de violencia. Sin embargo, los NNA son víctimas de múltiples violaciones directas a sus derechos, tales como el reclutamiento forzado; los homicidios y desapariciones forzadas; la violencia sexual; y el desplazamiento forzado. También son víctimas de otras consecuencias indirectas del conflicto armado, como la dificultad de acceso a los servicios básicos esenciales como salud, educación y agua potable, y de afectaciones múltiples a su entorno familiar, lo cual aumenta a su vez la vulnerabilidad ante los actores armados e incide en que estos NNA se conviertan en víctimas de nuevas violaciones, tales como el reclutamiento forzado. En este contexto, la CIDH destaca que los niños afrodescendientes e indígenas, son afectados de manera desproporcionada.
71. La Comisión reitera su grave preocupación por el sufrimiento que viven las mujeres colombianas a causa de la violencia y discriminación agravada por el conflicto armado, y la importancia de considerar sus necesidades específicas en la respuesta pública al problema. La Comisión ha señalado, a su vez, que las mujeres y niñas colombianas afectadas por el conflicto armado no pueden gozar y ejercer de forma plena sus derechos consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, y ha destacado la sistematicidad y dimensión del

³⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 48.

³¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 49.

fenómeno de la violencia contra las mujeres, y en especial, la violencia sexual en el marco del conflicto armado y contra mujeres en situación de desplazamiento.

72. En relación con los pueblos indígenas, la CIDH ha recibido información consistente sobre numerosos hechos que evidencian que se encuentran afectados en forma aguda y desproporcionada por el conflicto armado interno. En ese sentido, a pesar de que el marco jurídico e institucional colombiano es favorable, la información recibida indica que ello no se ha traducido en una protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. En particular, es sumamente preocupante para la CIDH que actualmente numerosos pueblos indígenas en Colombia enfrentan un riesgo comprobado de extinción física y cultural, debido a múltiples y complejos factores, entre los cuales sobresalen el impacto del conflicto armado, las leyes que regulan los territorios, su bajo número de integrantes, y la pobreza y sus consecuencias.
73. La CIDH observa que las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersex han sido históricamente sometidas a discriminación y violencia con base en su orientación sexual e identidad de género en Colombia; situación exacerbada por el conflicto armado, manifestándose principalmente en dos aspectos: actos de violencia (asesinatos, ataques y amenazas) por parte de grupos armados, quienes hacen de estas personas un objetivo militar, y el desplazamiento forzado. Esta situación de discriminación y violencia se ve agravada por un contexto social y político en el cual se disputa en un proceso de alta contención política el reconocimiento de ciertos derechos de personas LGBTI. Por otra parte, la CIDH observa que si bien ha habido avances en materia de medidas estatales para prevenir y sancionar la violencia contra estas personas, éstas no han sido efectivas. Así, se observa que la situación de violencia es generalizada en todo el país y se concentra en hombres gays, mujeres trans, mujeres lesbianas, así como activistas y defensores/as de derechos humanos de personas LGBTI. Sin perjuicio de ello, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que se han logrado importantes avances en este ámbito, en particular con la creación de la “Mesa de Casos Urgentes” para la población LGBTI, con el objetivo de “recibir e impulsar denuncias sobre vulneración de derechos a miembros de esta comunidad”. Adicionalmente, destacó “la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo el mandato de construir una política pública para dicha población”³².
74. La Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para mejorar la gestión penitenciaria; por ejemplo, en términos de gobernabilidad y seguridad en las cárceles, de profesionalización de los agentes penitenciarios, y de otras iniciativas que se están tomando desde el Ministerio de Justicia y Derecho. Sin embargo, la Comisión observa que la situación de las personas privadas de libertad sigue siendo uno de los temas más preocupantes en relación con el estado actual de los derechos humanos en Colombia. En este sentido, el principal problema que ha venido enfrentando desde hace décadas el sistema penitenciario colombiano es el crecimiento constante de la población penal, una deficiencia estructural que fundamentalmente responde a cuestiones de diseño de la política criminal. La consecuencia lógica es el grave hacinamiento de las cárceles.
75. Durante la visita, la Comisión constató una vez más el rol esencial que han tenido y continúan teniendo las defensoras y defensores en la denuncia de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, así como sus valiosos aportes en el proceso de búsqueda y consolidación de la paz en Colombia. Asimismo, la Comisión constató que, precisamente por tan fundamental labor, defensoras y defensores continúan siendo objeto de graves atropellos

³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 8.

a sus derechos, perpetrados por las partes involucradas en el conflicto y efectuados con la finalidad de acallar sus denuncias.

76. La Comisión reitera su preocupación por los graves actos de violencia perpetrados contra periodistas y comunicadores sociales en ejercicio de sus funciones. La Comisión recuerda que los actos de violencia que se cometen contra periodistas o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y, además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo. Asimismo, cuando tales delitos quedan en la impunidad, se fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede tener un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión, haciendo que periodistas y comunicadores se vean obligados a autocensurarse como la única forma de protegerse.

Conclusión

77. El Estado está convencido de que una estructura institucional y normativa apropiada y eficaz es requisito fundamental para asegurar la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos. El Estado ha señalado que mediante la implementación de políticas públicas en los años recientes, y en particular, mediante la iniciativa de creación del “Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH”, Colombia ha reafirmado su compromiso “con una política integral de Derechos Humanos coherente, de largo aliento y basada en principios de cooperación armónica estatal, diálogo con la sociedad civil, [y el] acompañamiento de la comunidad internacional”³³.
78. La Comisión valora las múltiples políticas, acciones, programas, instituciones y legislación adoptadas por el Estado colombiano, a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Comisión advierte que todavía persisten desafíos estructurales en materia de derechos humanos, e importantes brechas entre la normativa vigente y su efectiva implementación, así como en los niveles de fortaleza y desarrollo institucional entre el Distrito Capital y el resto de las jurisdicciones de Colombia.
79. La Comisión observa con preocupación que la impunidad afecta de manera transversal a todos los casos de violaciones de derechos humanos y DIH, y se proyecta respecto de todos los actores armados ilegales, así como de los agentes estatales. La Comisión destaca los avances alcanzados en los diálogos de paz con las FARC-EP y estima que el logro de la paz en Colombia sería un paso fundamental para la protección de los derechos humanos en el país, contribuiría a establecer un contexto propicio para garantizar la justicia en relación con las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, y constituiría un elemento clave para la sostenibilidad de las medidas de reparación implementadas por el Estado. Sin embargo, tal como lo manifestó la CIDH en el año 1999, y lo reconoce el propio Estado en el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”³⁴, la búsqueda de una paz verdadera debe fundarse en la vigencia de los derechos humanos.

³³ Al respecto, el Estado destacó que el 10 de diciembre de 2013, fue lanzada la “propuesta de lineamientos de formulación de política pública integral de derechos humanos y DIH, derivado del proceso realizado a través de la Comisión Redactora, integrada por representantes de la sociedad civil, entidades del Sistema nacional de Derechos Humanos y DIH, y la comunidad internacional”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 11.

³⁴ Firmado el 26 de agosto de 2012 y disponible en: Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 3-7.

80. Al respecto, el Estado también señaló que el presente informe versa sobre temas de incidencia nacional en Colombia, y que reflejan los “procesos democráticos, incluyentes y respetuosos del marco propio de [su] institucionalidad”, como una muestra de “la madurez democrática del país para afrontar temas que representan no solo un desafío para el Gobierno Nacional, sino para la sociedad en su conjunto”³⁵.
81. La CIDH reafirma su compromiso de colaborar con el Estado colombiano en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Varias medidas adoptadas para hacer frente a la grave situación de derechos humanos derivada del conflicto armado interno prolongado, ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de las problemáticas existentes, y el compromiso del Estado de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia.

³⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 14.

CAPÍTULO 1
INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha monitoreado la situación de los derechos humanos en la República de Colombia, en particular, la evolución del conflicto armado interno a lo largo de más de cinco décadas y su impacto en la protección, goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio colombiano.
2. A través de sus diferentes mecanismos, la Comisión ha dado seguimiento a la situación en el país. La CIDH elaboró tres informes sobre la *Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia* (1981, 1993 y 1999), así como un *Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia* (2004), un *Pronunciamiento de la CIDH sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en Colombia* (2006), un informe referido a *Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* (2006), un *Informe sobre la Implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales* (2007), un informe de *Seguimiento de la CIDH al Proceso de Desmovilización de las AUC: compendio de documentos publicados (2004-2007)*; un documento sobre *Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones* (2008), un *Informe sobre la Visita al Terreno en Relación con las Medidas Provisionales Ordenadas a favor de los Miembros de las Comunidades Constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las Familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó* (2009), y unas *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la Visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial en Colombia* (2009)³⁶.
3. Asimismo, la Comisión ha examinado la situación de Colombia mediante el sistema de casos y peticiones individuales, el mecanismo de medidas cautelares, reuniones de trabajo, solicitudes de información de conformidad con los artículos 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante “CISDFP”), así como la celebración de audiencias sobre peticiones y casos y audiencias temáticas.
4. Adicionalmente, Colombia fue incluida en el Capítulo V del Informe Anual de la CIDH en los años 1995 y 2009; y en el Capítulo IV de su Informe Anual en los años 1981, 1982 y 1994, y de manera ininterrumpida desde el año 2000 hasta el año 2011. En el año 2012, la Comisión decidió que el monitoreo de la situación de los derechos humanos en el país se llevaría a cabo mediante la realización de una visita *in loco* y la elaboración del respectivo informe.
5. A través de cada una de estas instancias, la Comisión ha obtenido valiosa y cuantiosa información sobre la situación de los derechos humanos en Colombia y ha podido constatar

³⁶ Informes disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>; <http://www.oas.org/es/cidh/informes/otros.asp>; <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>

de qué manera la continuidad del conflicto armado interno ha conllevado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. La Comisión también ha destacado las múltiples iniciativas adoptadas por el Estado, así como los desafíos pendientes en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En esta oportunidad, la Comisión reitera, en lo pertinente, las consideraciones formuladas a través de los diferentes mecanismos reseñados.

6. La situación de los derechos humanos en Colombia supone complejidades adicionales derivadas de la violencia sistemática y generalizada que es parte de la vida diaria de la población colombiana, debido al conflicto armado interno³⁷. En particular, respecto de la continuidad de los enfrentamientos, se ha indicado que el índice municipal de seguridad del Ministerio de Defensa, que divide al país en zonas “rojas, amarillas y verdes”, evidencia que más del 50% de la población vive en áreas directamente relacionadas con el conflicto armado³⁸.

7. Asimismo, se ha señalado que en los lugares donde el conflicto se desarrolló con más intensidad en el año 2011, se registraron graves violaciones al DIH, en la medida en que hubo desconocimiento -principalmente por las guerrillas-, de los principios de distinción, limitación y proporcionalidad³⁹, mediante ataques indiscriminados, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, ataques a bienes protegidos⁴⁰, limitaciones a la libertad de movimiento de la población civil⁴¹, homicidios en

³⁷ La Fiscalía de la Corte Penal Internacional ha venido haciendo un examen preliminar de la situación en Colombia desde junio de 2004. En relación con esta situación, ha recibido 114 comunicaciones de conformidad con el artículo 15 del Estatuto de Roma. De ellas, 20 escapan manifiestamente a la competencia de la Corte y 94 se están analizando en el contexto del examen preliminar. En su reporte intermedio, la Fiscal de la Corte Penal Internacional concluyó que al menos desde noviembre de 2002 a noviembre de 2012: i) las FARC, el ELN, y actores estatales han cometido asesinatos como crímenes de guerra y *lesa humanidad*, mientras que los grupos paramilitares han cometido asesinatos como crímenes de *lesa humanidad*, ii) las FARC, el ELN y grupos paramilitares han cometido traslados forzosos como crímenes de *lesa humanidad*, iii) las FARC y el ELN han cometido privaciones de libertad como delitos de *lesa humanidad* y crímenes de guerra, y los grupos paramilitares como crímenes de *lesa humanidad*; iv) las FARC y el ELN han cometido delitos de violación sexual como crímenes de *lesa humanidad* y crímenes de guerra, los grupos paramilitares como crímenes de *lesa humanidad* y los actores estatales como crímenes de guerra, v) las FARC, el ELN, los grupos paramilitares y los actores estatales han cometido desapariciones forzosas como crímenes de *lesa humanidad*, vi) las FARC, el ELN y actores estatales han cometido delitos de tortura como crímenes de *lesa humanidad* y crímenes de guerra, y los grupos paramilitares como crímenes de *lesa humanidad*, vii) las FARC y el ELN han cometido el delito de reclutamiento y utilización de niños como crimen de guerra. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, cuadro 1. En el mismo sentido, de acuerdo con las cifras estatales: i) cuatro de cada cinco víctimas del conflicto armado han sufrido desplazamiento forzado y una de cada nueve ha sido afectada por el homicidio de un familiar; ii) de las víctimas registradas, el grupo mayoritario es el de los NNA, seguido por la población entre 31 y 59 años (26%); y iii) entre 1990 y el 30 de abril de 2012 se han registrado 9846 víctimas de minas antipersonal y municiones sin explotar, de las cuales el 37% corresponde a civiles. Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3276*, 30 de mayo de 2012, pág. 10.

³⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 81.

³⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 82.

⁴⁰ CICR, *Situación humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2011*, pág. 21.

⁴¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 84.

persona protegida, desplazamientos forzados⁴², colocación de minas antipersonal⁴³, y presencia de unidades militares en los alrededores o en el interior de bienes civiles⁴⁴.

8. La CIDH también ha recibido información sobre la continuidad de asesinatos⁴⁵, asesinatos selectivos⁴⁶, masacres⁴⁷, desapariciones forzadas, secuestros⁴⁸, atentados, enfrentamientos y combates, amenazas y panfletos, bloqueos económicos, retenes ilegales, desplazamientos,

⁴² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 85.

⁴³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 87.

⁴⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 91. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por la persistencia de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, violaciones sexuales y reclutamiento de niños en el conflicto armado, y destacó la gravedad de la ausencia de estadísticas e información concisa sobre el número de casos de tortura y las investigaciones pertinentes. Asimismo, manifestó preocupación por la falta de investigaciones penales y la lentitud en los avances de investigaciones existentes, que muchas veces quedan en etapas previas de investigación. El Comité destacó que el narcotráfico continúa teniendo un efecto en el empleo de la violencia, y grupos armados ilegales continúan involucrados en la comisión de actos de hostigamiento y violencia contra pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, líderes y lideresas sociales, y defensoras y defensores de derechos humanos. Asimismo, continúa aumentando el número de desplazados internos en el país. ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 12.

⁴⁵ De acuerdo con la información recibida, en el período comprendido entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2010, un total de 28.580 personas perdieron la vida en Colombia por razones relacionadas con violaciones a los derechos humanos o con violencia sociopolítica, incluyendo aquellas que murieron en combate. En el 61,7% de los casos, la sociedad civil pudo identificar al presunto autor responsable, correspondiendo a los paramilitares la responsabilidad en el 55,7% de los casos y a los agentes estatales, de manera directa, un 18,65% de los casos, representados por 2114 víctimas. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012, pág. 69.

⁴⁶ Se ha indicado que entre el 1° de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2011, al menos 267 personas desplazadas fueron víctimas de atentados contra su vida, algunas de las cuales se encuentran en procesos de reclamación de su derecho a la restitución de tierras. De estas víctimas, 262 fueron asesinadas y 5 fueron desaparecidas forzosamente, sin que hasta el momento se conozca su paradero. Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas"*, 7 de mayo de 2012, pág. 2.

⁴⁷ La Comisión recibió el testimonio de la Personera Municipal de Santa Rosa de Osos, Antioquia respecto de la masacre ocurrida el 7 de noviembre de 2012 en la finca La España, donde nueve hombres y una mujer habrían sido acribillados y luego se habría arrojado una granada sobre sus cadáveres, por haberse negado a pagar una vacuna extorsiva al grupo "Los Rastrojos". Personería Municipal Santa Rosa de Osos, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Véase, asimismo, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, Comunicado de Prensa, *Oficina de la ONU para los Derechos Humanos condena masacre de 10 personas en Santa Rosa de Osos, Antioquia*, 8 de noviembre de 2012. Anne Frank Colombia, 4 de diciembre de 2012. La Unidad de Análisis y Contexto (UNAC) informó que este caso ya se encontraría resuelto. Información recibida en la reunión celebrada con el Director de la UNAC en Washington DC el 12 de abril de 2013.

⁴⁸ En cuanto a la situación de las personas secuestradas por la guerrilla, la Comisión ha señalado reiteradamente que la toma de rehenes es un grave crimen, prohibido por las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del DIH. En virtud de lo anterior, la Comisión ha exhortado a las FARC a respetar la vida y la seguridad de las personas que retienen ilegalmente, y a proceder a su liberación inmediata e incondicional. Véase, entre otros, CIDH, Comunicado de Prensa 9/06, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa su condena frente a actos de violencia perpetrados por las FARC contra la población civil en Colombia*, 6 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2006/9.06esp.htm>; Comunicado de Prensa 86/09, CIDH deplora asesinato de Gobernador en Colombia, 24 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/86-09sp.htm>

bombardeos y ametrallamientos aéreos en zonas rurales⁴⁹, confinamiento de comunidades campesinas⁵⁰, empadronamiento de la población civil por parte del Ejército⁵¹, y estigmatización de procesos sociales⁵², entre otros⁵³.

9. La Comisión constata que el conflicto armado interno colombiano continúa afectando gravemente la situación de los derechos humanos en el país. En virtud de ello, la Comisión considera pertinente tomar como marco de análisis para el presente informe tanto las dinámicas y evolución de las características del conflicto armado interno colombiano, como los cuerpos jurídicos aplicables, esto es, el derecho internacional de los derechos humanos y el DIH. Finalmente, la CIDH valora y alienta el avance de los diálogos de paz que actualmente se están llevando a cabo y reitera la importancia de una terminación definitiva del conflicto armado que garantice y respete las obligaciones en materia de derechos humanos.

A. Antecedentes y actividades realizadas durante la visita *in loco*

10. El 6 de septiembre de 2012, el Estado de Colombia envió una comunicación a la CIDH, mediante la cual extendió una “invitación para realizar una visita al país, en virtud del interés del Estado colombiano de fortalecer el diálogo y la cooperación con la Comisión Interamericana, y abundar en un mayor conocimiento y mejor comprensión de los retos y avances de Colombia en materia de derechos humanos”. El 14 de noviembre de 2012, la Comisión comunicó al Estado colombiano que aceptaba con beneplácito la invitación para realizar una visita *in loco* al país entre los días 3 y 7 de diciembre de 2012. De este modo, la Comisión decidió que la evaluación de la situación de los derechos humanos en Colombia no se realizaría a través de su inclusión en el capítulo IV del Informe Anual del año 2012, sino mediante la realización de una visita *in loco*, de acuerdo con el artículo 39 de su Reglamento entonces vigente, y la elaboración posterior de un informe minucioso sobre la situación en el país.

⁴⁹ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado advirtió que dado que en Colombia “coexisten los regímenes de Derechos Humanos y DIH por cuenta del conflicto armado interno [...] al referenciar bombardeos y ametrallamientos el informe descontextualiza pareciendo indicar que es sobre la población civil y desconoce que se trata del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en el marco del DIH”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 55.

⁵⁰ Corporación Acción Humanitaria por la convivencia y la paz del Nordeste Antioqueño, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en la región del Nordeste Antioqueño Colombiano*. Colombia, 2013.

⁵¹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “la Fuerza Pública no realiza en el marco de las operaciones este tipo de procedimientos” y que no existen denuncias precisas sobre estos casos. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 55.

⁵² Movimiento Ríos Vivos, *Represas en Colombia: desplazamiento y miseria. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

⁵³ Durante la visita, la Comisión tomó conocimiento de situaciones de tensión al interior de las universidades, en particular, en la Universidad de Antioquia, vinculadas con amenazas, agresiones y situaciones de militarización. Asimismo, la Comisión recibió un testimonio acerca de cómo dos jóvenes habrían sido retenidos y descuartizados por miembros de un grupo adscrito al grupo “Los Urabeños”, en el contexto de unas jornadas recreativas llevadas a cabo el 29 de septiembre de 2012 en la cancha de La Bombonera del barrio Villatina, así como el testimonio de tres niños que fueron agredidos y apuntados con armas por la Policía en un barrio de Medellín. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

11. La Comisión hizo pública esta decisión mediante la emisión del comunicado de prensa 137/12, en el que manifestó que durante la visita “observará la situación de derechos humanos en Colombia, y evaluará toda la agenda de temas de derechos humanos en el país”. Asimismo, la CIDH destacó “la disposición del Gobierno colombiano a abrir las puertas a una visita de la Comisión, ya que [esto] implica[ba] una disposición a someterse al escrutinio internacional, reflejando su compromiso con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos”⁵⁴.
12. La Comisión observa que Colombia se encuentra en un momento histórico, en el que se concibe la celebración de un eventual acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, que pondría fin al conflicto armado en el país. Asimismo, la Comisión advierte que en los últimos años, Colombia ha adoptado una serie de reformas normativas orientadas a construir un marco adecuado para enfrentar los desafíos del pasado, presente y futuro, especialmente, en el contexto de un posible acuerdo de paz. Al respecto, tal como lo manifestó en el año 1999, la Comisión reitera que la construcción de una paz duradera en Colombia, solamente puede fundarse en los principios de justicia, verdad y reparación⁵⁵.
13. En estas circunstancias, la visita *in loco* tuvo como propósito recopilar información relevante sobre la situación de derechos humanos en el país, puntualmente, la situación del conflicto armado interno y los grupos en especial situación de vulnerabilidad; así como evaluar los mecanismos de justicia transicional adoptados por el Estado. En este sentido, en el acto de apertura de la visita *in loco*, el Presidente de la CIDH, José de Jesús Orozco Henríquez, reafirmó que el logro de una paz duradera y sostenible sólo puede alcanzarse en pleno respeto de los principios de investigación, juzgamiento y reparación, garantizando que ninguna de las violaciones de derechos humanos perpetrada permanezca en la impunidad.
14. La CIDH realizó la visita *in loco* desde el 3 al 7 de diciembre de 2012. La delegación estuvo compuesta por el Presidente y Relator para Colombia, José de Jesús Orozco Henríquez; la Primera Vicepresidenta, Tracy Robinson; el Segundo Vicepresidente, Felipe González; las Comisionadas Rosa María Ortiz y Rose-Marie Belle Antoine⁵⁶; el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza L.; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; los abogados de la Secretaría Ejecutiva: Lilly Ching, Karin Mansel, Federico Portillo, Jorge Meza, Cristina Blanco, Andrés Pizarro y Tatiana Gos; la directora de prensa María Isabel Rivero; y la oficial de documentos Gloria Hansen.
15. Dado que la visita tuvo como propósito tomar conocimiento de la situación actual de los derechos humanos en el país, la Comisión se reunió con autoridades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales. Durante la visita, la Comisión recibió documentos sobre la situación de derechos humanos en el país y la situación específica de determinados grupos, testimonios, y comunicaciones sobre peticiones individuales y medidas cautelares⁵⁷.
16. En la mañana del lunes 3 de diciembre, se realizó una reunión protocolar de apertura de la visita *in loco* con la participación del Vicepresidente de la República, Angelino Garzón y la Viceministra de Asuntos Multilaterales, Patti Londoño Jaramillo. Posteriormente, se llevó a cabo un diálogo con autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Agencia Nacional

⁵⁴ CIDH, Comunicado de Prensa 137/12, *CIDH realiza visita in loco a Colombia*, 21 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/137.asp>.

⁵⁵ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999.

⁵⁶ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17(2) del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Rodrigo Escobar Gil, de nacionalidad colombiana, no participó de la visita *in loco*, ni del proceso de deliberación y aprobación del presente informe sobre la situación general en Colombia.

⁵⁷ La CIDH está tramitando las comunicaciones sobre peticiones individuales y medidas cautelares de acuerdo con su Reglamento.

para la Superación de la Pobreza Extrema (en adelante “ANSPE”), el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal, el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante “ICBF”), el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Vivienda, la Unidad para la Atención y Reparación de las víctimas y la Fiscalía General de la Nación.

17. Luego, la Comisión se reunió con el Director de la Unidad Nacional de Protección, y autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Programa Presidencial de Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.
18. Al mediodía, la Comisión llevó a cabo un almuerzo de trabajo con el Jefe de Misión y funcionarios de la MAPP/OEA.
19. Por la tarde, la Comisión celebró dos reuniones con numerosas organizaciones de la sociedad civil. La primera reunión versó sobre la situación general de derechos humanos en el país, mientras que la segunda se refirió al marco normativo colombiano, y las reformas constitucionales y legales adoptadas o en proceso de adopción.
20. Posteriormente, la Comisión se reunió con el Representante Adjunto en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
21. El martes 4 de diciembre, la Comisión se reunió con el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, la Directora de la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (en adelante “UARIV”), el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y autoridades del Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal, el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Tierras, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante “INCODER”), el Departamento para la Prosperidad Social (Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas-UARIV), el Centro de Memoria Histórica, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.
22. Luego, la Comisión se reunió los Directores de las Unidades de Justicia y Paz, Derechos Humanos y DIH, y Análisis y Contexto, y funcionarios de la FGN⁵⁸. Posteriormente, la Comisión

⁵⁸ Por motivos de agenda, el sábado 8 de diciembre, por la mañana, la Comisión compartió un desayuno de trabajo con el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal General de la Nación, y funcionarios de las Unidades de Contexto, Derechos Humanos y DIH, y Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación. La Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de la FGN fue creada mediante Resolución número 2725 del 9 de diciembre de 1994. Adelanta investigaciones por las graves violaciones a los derechos humanos y al DIH que se presentan en el país, imputables a todas las partes en conflicto. Por su parte, la Unidad Nacional de Justicia y Paz delegada ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial se creó mediante la Ley 975 de 2005. Mediante la resolución 0-3461 del 13 de septiembre de 2005, el Fiscal General de la Nación resuelve conformar la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz, adscrita al despacho del Fiscal General. Con resolución 0-2426 del 3 de agosto de 2006 se dispuso que la Unidad Nacional de Justicia y Paz funcionara de manera descentralizada con su sede principal en Bogotá, destacando como sedes alternas las ciudades Barranquilla y Medellín. Finalmente, la Unidad de Análisis y Contextos, adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación, fue creada mediante resolución 01810 de 4 de octubre de 2012 como un instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de la entidad. Asume los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación.

se reunió con el Ministro de Defensa Nacional, el Viceministro para Asuntos Internacionales, la Directora de Gabinete del Ministerio de Defensa Nacional, y Manuel José Cepeda, ex presidente de la Corte Constitucional de Colombia, quien lideró la Comisión que propuso el texto de la reforma constitucional en materia de justicia penal militar.

23. Asimismo, la Comisión participó de un almuerzo de trabajo con el Presidente del Senado y con el Presidente, Vicepresidente y miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes.
24. Por la tarde, la Comisión llevó a cabo varias reuniones con organizaciones de la sociedad civil colombiana. La Comisión recibió información sobre la situación de las mujeres, las personas privadas de libertad, los pueblos indígenas, los NNA, las personas afrodescendientes, los defensores de derechos humanos y operadores de justicia, las personas desplazadas, y las personas LGBTI.
25. Posteriormente, la Comisión se reunió con la Ministra de Justicia y del Derecho, el Defensor del Pueblo y el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante “INPEC”). Asimismo, la Relatora para los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Comisionada Rose-Marie Belle Antoine junto con el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza L. realizaron un evento de lanzamiento del informe regional *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*⁵⁹.
26. El miércoles 5 de diciembre, la CIDH se dividió en tres grupos de trabajo, a fin de desplazarse a otras regiones del país, contar con una visión más amplia de la situación en diferentes zonas geográficas y generar instancias de acercamiento focalizado.
27. El Presidente de la Comisión y Relator de país, José de Jesús Orozco Henríquez junto con la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed y personal de la Secretaría permanecieron en Bogotá. Esta delegación celebró reuniones con el Procurador General de la Nación y Procuradoras Delegadas. La delegación también se reunió con algunos miembros de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, y una autoridad del Consejo de Estado.
28. Posteriormente, la delegación se reunió con organizaciones dedicadas a la temática de libertad de expresión, y participó en un almuerzo de trabajo con funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “CICR”). Ese mismo día, personal de la Secretaría Ejecutiva visitó el Centro de Trabajo “El Redentor” y el Establecimiento Penitenciario “La Picota”.
29. Por la tarde, se celebró una reunión de trabajo sobre medidas cautelares con la participación de los beneficiarios y representantes de la Unidad Nacional de Protección, luego de lo cual, la delegación se reunió con el Alcalde Mayor de Bogotá. Asimismo, el Presidente de la CIDH, y Relator sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos realizó la presentación del *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*⁶⁰.
30. Simultáneamente, el miércoles 5 de diciembre, un segundo grupo de trabajo compuesto por las Comisionadas Rose-Marie Belle Antoine y Rosa María Ortiz, el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza L. y personal de la Secretaría Ejecutiva se desplazó a la ciudad de Quibdó, en el Departamento del Chocó. Allí, se reunió con el Gobernador interino, el Defensor del Pueblo

⁵⁹ Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/AFROS_2011_ESP.pdf

⁶⁰ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

Regional, autoridades de la Gobernación, la Fiscalía General de la Nación, la Fiscalía Seccional del Chocó, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. Asimismo, la delegación se reunió con organizaciones de la sociedad civil. Por la tarde, la delegación se trasladó a la ciudad de Medellín, en el Departamento de Antioquia, donde se entrevistó con organizaciones de la sociedad civil⁶¹.

31. Ese mismo día, un tercer grupo integrado por la Primera Vicepresidenta, Tracy Robinson, el Segundo Vicepresidente, Felipe González, y personal de la Secretaría Ejecutiva se trasladó a la ciudad de Popayán, Departamento de Cauca. La delegación se entrevistó con organizaciones de la sociedad civil, y participó en un almuerzo de trabajo con funcionarios de las oficinas regionales de la MAPP/OEA y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
32. El jueves 6 de diciembre, el Presidente y Relator de país, José de Jesús Orozco Henríquez, las Comisionadas Rose-Marie Belle Antoine y Rosa María Ortiz, el Secretario Ejecutivo de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza L., y la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed se reunieron con el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Viceministra de Asuntos Multilaterales, autoridades del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, y el Ministerio de Defensa. Asimismo, el Presidente de la CIDH, la Secretaria Ejecutiva Adjunta y personal de la Secretaría se reunieron con el ex presidente de la Corte Constitucional, Manuel José Cepeda.
33. Por otra parte, durante la mañana del jueves 6 de diciembre, personal de la Secretaría Ejecutiva realizó una visita a la Cárcel Modelo de Bogotá, donde verificó las condiciones del establecimiento y mantuvo entrevistas con las personas privadas de libertad en dicho centro. Asimismo, el personal de la Secretaría Ejecutiva se entrevistó con las autoridades pertinentes del INPEC.
34. Ese mismo día, por la mañana, la delegación compuesta por la Primera Vicepresidenta, Tracy Robinson, el Segundo Vicepresidente, Felipe González, y personal de la Secretaría Ejecutiva se reunió con el Gobernador de Cauca, autoridades del Ministerio de Defensa, la Fuerza Pública, el Defensor Regional del Pueblo, la Delegada Nacional y la Delegada para la Niñez, Juventud y las Mujeres.
35. El viernes 7 de diciembre, al finalizar la visita *in loco*, la CIDH convocó a una conferencia de prensa en la que emitió su comunicado de prensa “CIDH culmina su visita *in loco* a Colombia”⁶², y respondió a las preguntas formuladas por los periodistas en relación con sus primeras observaciones acerca de la situación de derechos humanos en el país, la reforma constitucional en materia de justicia penal militar y los mecanismos de monitoreo de la Comisión. Asimismo, personal de la Secretaría Ejecutiva impartió un taller sobre estándares internacionales en materia de derechos humanos para funcionarios del INPEC y, por la tarde, llevó a cabo un taller de capacitación para defensores y defensoras de derechos humanos.
36. En esta ocasión, la Comisión reitera su reconocimiento al Estado colombiano por la voluntad de someterse a una visita *in loco*, y destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como en el desarrollo de la visita. Asimismo, la CIDH agradece a todos los actores con los que se reunió durante la visita⁶³, y valora la información recabada

⁶¹ En virtud de la reunión solicitada a la CIDH por el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, las reuniones programadas para el día jueves 6 de diciembre con las autoridades de Medellín fueron suspendidas.

⁶² CIDH, Comunicado de Prensa 144/12, *CIDH culmina su visita in loco a Colombia*, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144.asp>.

⁶³ La delegación mantuvo reuniones con el Presidente, Juan Manuel Santos; el Vicepresidente, Angelino Garzón; el Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón; la Ministra de Justicia y Derecho, Ruth Stella Correa Palacio; el Ministro de Interior, Fernando Carrillo Flórez; la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín; la Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Patti Londoño

Jaramillo; el Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, Aníbal Fernández de Soto; el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Farid Samir Benavides; la Viceministra de Salud Pública y Prestación de Servicios, Martha Lucía Ospina Martínez; la Directora del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Alma Viviana Pérez; el Director de la Unidad Nacional de Protección, Andrés Villamizar; la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Paula Gaviria Betancur; el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Ricardo Sabogal Urrego; el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Bruce Mac Master; el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Brigadier General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia; la Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Adriana Guillén Arango; representantes de dichos Ministerios y Direcciones así como del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Policía Nacional, Unidad de Tierras, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, entre otras dependencias del Poder Ejecutivo. Asimismo, la CIDH se reunió con funcionarios de la Fiscalía General de la Nación (Unidades de Justicia y Paz, Derechos Humanos y de Análisis de Contexto), entre otras autoridades. La delegación mantuvo una reunión con el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; Paula Andrea Ramírez Barbosa, Procuradora Delegada en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos; e Ilva Myriam Hoyos Castañeda, Procuradora Delegada para los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia; así como con el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otárola y el Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, Gustavo Petro. En el Congreso, la CIDH se reunió con el Presidente del Senado Roy Barreras Montealegre y con el Presidente, Vicepresidente y miembros de la Comisión de Derechos Humanos. En el Poder Judicial, la CIDH fue recibida por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; el Vicepresidente del Consejo de Estado y miembros de la Corte Constitucional. La CIDH mantuvo además reuniones con organizaciones de la sociedad civil. En Bogotá, la Comisión se reunió con el Movimiento de Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE), Fundación Nydia Erika Bautista, Colectivo Mujeres al Derecho, Corporación REINICIAR, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Comité Permanente por los Derechos Humanos (CPDH), Coordinación Nacional de Desplazados, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Consejería en Proyectos (PCS), Colombia Diversa, SISMA Mujer, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación de Trabajadores en Colombia (CTC), Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), la Federación Colombiana de Periodistas, la Fundación para la Libertad de Prensa, Movimiento Nacional Cimarrón, Afolíder, CEUNA, AFRODES, Fundepac, Proceso de Comunidades Negras (PCN), Universidad Santo Tomás, Asociación AFRODESplazados, Global Rights, Movimiento “Cárceles al Desnudo”, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP), Unión de Trabajadores Penitenciarios, Coalición Colombiana contra la Tortura, Colombia Diversa, el Grupo de Interés Público de la Universidad de los Andes, Humanidad Vigente, Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), Defensa de Niños Internacional (DNI), Fundación Antonio Restrepo Barco, Aldeas Infantiles SOS Colombia, Alianza por la Niñez Colombiana, Fundación KIDSAVE Colombia, Fundación Creciendo Unidos, Pastoral Penitenciaria, Fundación Telefónica, Liga de Mujeres de Desplazadas, Casa de la Mujer, Narrar para Vivir, Organización Femenina Popular (OFF), Movimiento Social de Mujeres contra la Guerra y por la Paz, Asociación Colectiva Mujeres al Derecho, Profamilia, Centro de Derechos Reproductivos, Humanas Colombia, Liga de Mujeres Desplazadas y Women’s Link Red Nacional de Mujer; así como con representantes de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia, la Coordinación Colombia-Europa- Estados Unidos, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, y personas a título individual.

En Quibdó, la CIDH se reunió con Comunidades Negras de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA), Consejería en Proyectos (PCS), Asociación de Jóvenes desplazados (AJODENIO), Asociación de Desplazados AFRODESCendientes Neutrales del Chocó (ADACHO), Diócesis de Quibdó, Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dobida, Katío, Chamí y Tule del Chocó (OREWA), Comisión Vida, Justicia y Paz (COVIJUPA), Red Departamental de Mujeres Chocoanas, Movimiento Sueco por la Reconciliación (SWEFOR), y Asociación de Desplazados del Dos de Mayo (ADOM).

En Medellín, la CIDH se reunió con representantes de la Asociación Campesina del Norte de Antioquia (ASCNA), Corporación Jurídica Libertad, Asociación de Hermandades Agroecológicas y Mineras de Guamocó (AHERAMINGUA), Movimiento Ríos Vivos, Fundación Conceptos Integrados (IPC), Fundación Sumapaz, Corporación para el Desarrollo Comunitario y la Integración Social (CEDECIS), Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos (GIDH), Red Colombiana de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Colectivo de Derechos Humanos, Comuna 8, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres, Asociación de Mujeres de las Independencias (AMI), Altavista, CSPP, Universidad de Antioquia, Asociación Campesina San José de Apartadó, Asociación Campesina de Ituango, Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño (CAHUCOPANA).

En Popayán, la Comisión se reunió con las siguientes autoridades departamentales: el Gobernador, el Ministerio de Defensa, altos mandos militares y policiales, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía Seccional. Además, se reunió con representantes de la Ruta Pacífica de las Mujeres, Corporación Comunitar, Proceso de Mujeres Maciceñas, CIMA, Corporación Justicia y Dignidad, Red de Derechos Humanos FIC, Corporación Suyana, Red por la Vida y Derechos Humanos, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, JAC “El Mango”, Movimiento Campesino Cajibío, Solidaridad Internacional, ANTHOC, COMAC, JAC “El Vergel”, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Fundación Sol y Tierra, Programa de Derechos Humanos USAID, Fundación Tierra de Paz y CCAJAR.

Finalmente, la delegación se reunió con otros órganos y agencias internacionales, tales como el Representante Adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Juan Carlos Monge, así como otros funcionarios de dicha Representación; el Jefe de la Misión de Acompañamiento del Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA), Marcelo Álvarez; el subjefe, Rikard Nordgren y el responsable del área de Justicia y Paz, Daniel Millares; y miembros del Comité Internacional de la Cruz Roja. Asimismo, en Popayán la Comisión se reunió con el equipo de terreno de la MAPP/OEA y de la Oficina del OACNUDH.

y los testimonios recibidos. En particular, la Comisión destaca la organización y calidad de la información, investigación y sistematización proporcionada a través de los informes presentados por las organizaciones de la sociedad colombiana. La Comisión estima que las investigaciones ya emprendidas por la sociedad civil podrían complementar y coadyuvar tanto a los procesos judiciales y no judiciales de investigación, como a la reconstrucción de la memoria histórica colombiana.

37. Este informe es el resultado de la información que la Comisión ha sistematizado y analizado respecto de la situación de los derechos humanos en Colombia. Para ello, la Comisión se ha valido de la información recibida durante y con posterioridad a la visita *in loco*, las investigaciones realizadas de oficio, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país, notas periodísticas, y decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros.
38. El presente informe consta de siete capítulos. En el capítulo introductorio, se reseñan las actividades realizadas durante la visita *in loco* y la metodología utilizada para la elaboración de este informe, así como el marco utilizado para el análisis de la situación de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno colombiano. En el segundo capítulo, la Comisión analizará los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal en casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales; así como la efectividad de los mecanismos de protección adoptados para las personas que se encuentran en situación de riesgo. En el tercer capítulo, la Comisión abordará el marco constitucional y legal de Colombia, para lo cual se referirá a la situación en materia de justicia en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y evaluará la compatibilidad del marco normativo colombiano y su aplicación, con las obligaciones internacionales del Estado. En particular, la CIDH analizará las reformas recientemente aprobadas en materia de justicia transicional y justicia penal militar, y los mecanismos de priorización en la investigación de casos adoptados por la Fiscalía General de la Nación. Asimismo, se evaluarán los mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones a derechos humanos, principalmente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como la sustitución del incidente de reparación integral por el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas, en el marco de la Ley de Justicia y Paz. En el capítulo cuarto, la Comisión examinará la continuidad del fenómeno de desplazamiento forzado interno mientras que en el capítulo quinto, se estudiará la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Luego, en el capítulo sexto, la Comisión analizará la situación específica de los grupos especialmente afectados en el contexto del conflicto armado interno, esto es, personas afrodescendientes, raizales y palenqueras, niños, niñas y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, personas LGBTI, periodistas y comunicadores sociales, personas privadas de libertad, y defensoras y defensores de derechos humanos. En cada uno de estos capítulos, la CIDH formulará las recomendaciones que considera pertinentes para dar tratamiento adecuado a las cuestiones abordadas. Finalmente, en el capítulo séptimo, la Comisión expondrá sus conclusiones sobre la situación de los derechos humanos en el país.
39. Durante la visita, el Vicepresidente de Colombia, Angelino Garzón, y otras autoridades solicitaron a la Comisión que ayude al Estado a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. La Comisión considera que este informe contribuye al proceso que atraviesa Colombia actualmente, por cuanto presenta un análisis detallado de la situación de derechos humanos en el país, y un estudio de las iniciativas estatales emprendidas. Por ello, la Comisión reitera que este informe constituye un aporte para la consolidación de la paz y el respeto de los derechos humanos en Colombia, y espera seguir colaborando con el Estado en la búsqueda de una paz duradera.

B. Antecedentes y dinámica actual del conflicto armado interno y la violencia en Colombia

40. Tal como lo reconoció el Vicepresidente de la República, Angelino Garzón, en el acto de apertura de la visita *in loco*, la persistencia del conflicto armado interno facilita la comisión de violaciones a los derechos humanos. Por ello, en virtud de su mandato y funciones, la CIDH ha dado particular seguimiento a la situación de los derechos humanos en Colombia, y considera pertinente comenzar su análisis teniendo en cuenta la información de contexto sobre los antecedentes y la dinámica actual del conflicto. En sus observaciones al Proyecto de Informe, Colombia se refirió a que las referencias en este apartado se tratan de “aprendizajes para el Estado” y que han sido analizados por la CIDH en informes anteriores⁶⁴.

41. El conflicto armado interno colombiano se ha extendido por más de cinco décadas, y ha sufrido importantes transformaciones en cuanto a las dinámicas y actores involucrados. La CIDH ha analizado detalladamente cada una de esas etapas, a través de sus diferentes mecanismos.

42. Como la Comisión ha recordado, en el año 1946, superadas las guerras civiles bipartidistas del siglo XIX y principios del siglo XX, la sociedad colombiana enfrentó el inicio de un período conocido como “La Violencia”, tras el cambio de gobierno del Partido Liberal al Partido Conservador. Ese cambio conllevó un violento enfrentamiento entre los dos grupos políticos durante la década de 1950, mientras que la persecución de los integrantes del Partido Liberal en las zonas rurales provocó el surgimiento de grupos armados. Posteriormente, tras la caída del gobierno *de facto* del General Rojas Pinilla el 10 de mayo de 1957, se inició un período de reconciliación durante el cual liberales y conservadores participaron del gobierno a través del Frente Nacional, asumiendo el poder en forma alternada. Durante esa etapa, los grupos de resistencia armada aliados al Partido Liberal se desintegraron, depusieron las armas y se reincorporaron a la vida civil⁶⁵.

43. Luego, en las décadas de 1960, 1970 y 1980 la violencia se reanudó a partir de la movilización de nuevos grupos revolucionarios, esto es, las FARC, el ELN, el Ejército Popular de Liberación (en adelante “EPL”), el Movimiento 19 de Abril (en adelante “M-19”), el grupo guerrillero indígena Movimiento Armado Quintín Lame, la Autodefensa Obrera (ADO) y disidencias de los anteriores, como el grupo “Ricardo Franco”, entre otros. El surgimiento de esos grupos y el fracaso de los intentos de alcanzar acuerdos de paz, propendieron el desarrollo de un nuevo tipo de violencia denominada “bandolerismo”. Por otra parte, el narcotráfico se sumó a esa situación como factor desestabilizador, a través de la violencia ejercida por los carteles de la droga⁶⁶.

44. El Estado reaccionó al resurgimiento de la violencia y en el año 1965 promulgó en forma transitoria, bajo el estado de excepción, el Decreto 3398 que permitió que grupos de civiles se armaran legalmente⁶⁷. El Decreto 3398 fue convertido en legislación permanente en 1968 y los llamados

⁶⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 20.

⁶⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 48.

⁶⁶ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 49-51.

⁶⁷ El Decreto 3398 establecía en su artículo 25 que “todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad”. Seguidamente, en su artículo 33, parágrafo 3, el Decreto indicaba que “el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados, podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”. Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 49-51.

“grupos de autodefensa” se conformaron al amparo de esas normas, con el patrocinio de la Fuerza Pública⁶⁸. Así, esos grupos paramilitares de autodefensa se vincularon a sectores económicos y políticos, establecieron estrechos lazos con el narcotráfico, y se fortalecieron notablemente hacia fines de la década de 1970 y principio de los años 1980⁶⁹. Hacia la década de 1980, comenzó a hacerse notorio que esos grupos eran responsables por la comisión de asesinatos selectivos y masacres de civiles⁷⁰.

45. Frente a esa situación, el Estado comenzó a adoptar medidas, entre otras de tipo legislativo, para contrarrestar el control armado ejercido por grupos paramilitares en diversas áreas del país. El 19 de abril de 1989, el Gobierno colombiano promulgó el Decreto 0815 mediante el cual se suspendió la aplicación de algunos artículos del Decreto 3398, a fin de evitar que fueran interpretados como una autorización legal para organizar grupos civiles armados al margen de la Constitución y las leyes⁷¹.
46. Asimismo, el 8 de junio de 1989, el Estado emitió el Decreto 1194 “por el cual se adiciona el Decreto legislativo 0180 de 1988, para sancionar nuevas modalidades delictivas, por requerirlo el restablecimiento del orden público”, mediante el cual tipificó los delitos de promoción, financiación, organización, dirección, fomento y ejecución de actos “tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados de los denominados comúnmente escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares”⁷². En vista de que miembros de la Fuerza Pública mantenían lazos con estos grupos, el Decreto 1194 también tipificó como delito el entrenar o equipar “a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares para el desarrollo de las actividades delictivas” y estipuló como agravante que las conductas fueran cometidas por miembros activos o retirados de las Fuerzas Militares o de Policía Nacional o de organismos de seguridad del Estado⁷³.
47. Sin embargo, pese a las prohibiciones legales, los grupos paramilitares continuaron operando y hacia la década de 1990 eran responsables de un alto número de muertes violentas de carácter político en Colombia⁷⁴. Hacia 1997, los grupos paramilitares se consolidaron a nivel nacional en una organización denominada Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante “las AUC”), organizada en bloques rurales y urbanos, que expresó públicamente su propósito de actuar en forma coordinada contra la guerrilla⁷⁵. Conforme a cifras proporcionadas por el Ministerio de Defensa, para el año 2003, las AUC contaban con aproximadamente 13.500 miembros y se encontraban organizadas en una serie de bloques denominados Norte, Central Bolívar, Centauros, Calima, Héroes de Granada, Pacífico, Sur del Cesar, Vencedores de Arauca y Élder Cárdenas, que

⁶⁸ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 49-51.

⁶⁹ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 49-51.

⁷⁰ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 49-51.

⁷¹ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 53-55.

⁷² En la parte considerativa, la norma expuso que “los acontecimientos que vienen ocurriendo en el país, han demostrado que existe una nueva modalidad delictiva consistente en la comisión de actos atroces por parte de grupos armados, mal llamados ‘paramilitares’, constituidos en escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, cuya existencia y acción afectan gravemente la estabilidad social del país, las cuales deben reprimirse para lograr el restablecimiento del orden y la paz públicos”. Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 53-55.

⁷³ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 53-55.

⁷⁴ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 56.

⁷⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 56. Durante los años 1990, la Comisión recibió información que indicaba que elementos de las fuerzas armadas colombianas apoyaban y colaboraban con los grupos paramilitares en sus actividades ilícitas y, que en particular, en su Tercera Cumbre Nacional - llevada a cabo a finales de 1996-, los grupos paramilitares reconocieron y debatieron sobre su cooperación con las fuerzas de seguridad nacionales. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997, Cap. V, Colombia, párr. 46.

operaban a través de 49 frentes con influencia en 26 de los 32 Departamentos del país y en 382 del total de 1.098 municipios⁷⁶.

48. En forma paralela, sucesivos gobiernos se empeñaron en negociar la paz con grupos armados disidentes. A comienzos de 1990, varios miles de integrantes del M-19, parcialmente el EPL y el Quintín Lame se plegaron a la desmovilización producto de los acuerdos alcanzados. Las FARC y el ELN no se desmovilizaron⁷⁷.
49. En ese escenario, los grupos armados al margen de la ley –tanto guerrillas como paramilitares— crearon una confusa combinación de alianzas y de choques simultáneos con el narcotráfico y la propia Fuerza Pública⁷⁸. Asimismo, –tras el relativo éxito en la ofensiva oficial contra los carteles de la droga hacia mediados de la década de los 90— esos grupos asumieron el negocio del control de las fases iniciales de la producción de estupefacientes⁷⁹. Las FARC y el ELN, y desde mediados de la década de 1990 los grupos paramilitares, también llevaron a cabo actividades de extorsión y secuestro⁸⁰. Igualmente, el crimen organizado ha tenido incidencia en la vida nacional, afectando aspectos tales como los procesos electorales y el funcionamiento del sistema judicial en partes importantes del territorio nacional de Colombia⁸¹.
50. Por su parte, entre los años 2002 y 2010, las Fuerzas Armadas colombianas transitaron un proceso de fortalecimiento técnico, presupuestal y de incorporación de recursos humanos. Así, para agosto de 2002, el Estado contaba con 203.283 agentes de las Fuerzas Militares y 110.123 de la Policía Nacional, mientras que para mayo de 2012 contaría con aproximadamente 450.000 agentes en las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional⁸². Asimismo, entre 2002 y 2010 se crearon 3 nuevas Divisiones, 9 Brigadas Territoriales, 17 Brigadas Móviles con 54 batallones de contraguerrilla, 7 Batallones de Alta Montaña, 14 agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas, 57 Escuadrones Móviles de Carabineros y 3 Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA). Adicionalmente, se crearon 5 nuevos Batallones de Infantería de Marina y 2 nuevas Bases Aéreas. Ello, sumado a la dotación de medios de movilidad y apoyo táctico⁸³.
51. Tras la elección y asunción del Presidente Álvaro Uribe Vélez en agosto de 2002, algunos líderes de las AUC hicieron pública su intención de negociar términos para la desmovilización de sus fuerzas

⁷⁶ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 56.

⁷⁷ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 53-55.

⁷⁸ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 57. Al respecto, el Estado señaló que “no existe ninguna evidencia” de que “en ocasiones las guerrillas han estado aliadas con el Estado”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 67.

⁷⁹ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 57.

⁸⁰ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 57.

⁸¹ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 57.

⁸² Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012, págs. 45-46. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Derechos humanos, política de seguridad y defensa en Colombia*, 2 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=129>.

⁸³ Según la información recibida, el Estado también creó la figura de los “soldados campesinos”, con la finalidad de que en cada pequeño municipio donde hubiera poca o ninguna presencia de la Fuerza Pública existiera un pelotón de soldados campesinos con la función de respaldar la labor de policías y soldados. Los soldados campesinos viven en sus casas con sus familiares y combinan sus actividades normales de estudio o trabajo con las de entrenamiento militar y funciones del servicio, tales como la seguridad de carreteras, puentes o infraestructura de su zona y labores de inteligencia. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012, pág. 46, 49, con cita de Ministerio de Defensa Nacional. *Rendición de Cuentas. Sector Seguridad y Defensa 2002-2010*. Resumen Ejecutivo.

y el 1° de diciembre de 2002, declararon un cese unilateral de hostilidades⁸⁴. En los meses que siguieron, representantes del Gobierno iniciaron contactos con miembros de las AUC y el 15 de julio de 2003 se llegó a un acuerdo preliminar denominado *Acuerdo de Santa Fe Ralito para contribuir a la Paz de Colombia*. Mediante ese acuerdo se fijaron metas de desmovilización para el 31 de diciembre de 2005, a cambio de una resolución inhibitoria emitida por la Fiscalía que impidiera acusar a los desmovilizados simplemente por su pertenencia a un grupo armado ilegal, y la promesa de establecer penas alternativas para aquellos que hubieren delinuido más allá de su mera pertenencia a dichos grupos⁸⁵. En el mes de junio de 2005, el Congreso de la República adoptó una serie de beneficios penales a través de los mecanismos de justicia transicional establecidos en la Ley 975 de 2005.

52. En el mes de febrero de 2004, la OEA autorizó el establecimiento de una Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia e invitó a la CIDH a que proporcione asesoría en derechos humanos y DIH a la Misión. Desde entonces, la CIDH ha dado seguimiento al proceso de desmonte de las estructuras armadas ilegales y principalmente a la aplicación del marco legal destinado a asegurar la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas del conflicto, como parte primordial de su rol de asesoría a los Estados miembros de la OEA, su Secretaría General y la MAPP/OEA⁸⁶.
53. La desmovilización de los grupos de autodefensas se produjo en cuatro períodos: i) el primer período se desarrolló en el año 2003 y comprendió la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara con influencia en el Área Metropolitana de Medellín y el grupo conocido como Autodefensas Campesinas de Ortega; ii) en el segundo período, entre finales de 2004 y finales de 2005, se produjo la desmovilización de los bloques que actuaban bajo el mando de Salvatore Mancuso: el Bloque Catatumbo con influencia en el Departamento de Norte de Santander y las Autodefensas de Córdoba; iii) el tercer período comenzó en junio de 2005 con la desmovilización de los bloques bajo la comandancia de Diego Fernando Murillo Bejarano tales como el Bloque Héroes de Tolová, el Bloque Héroes de Granada en el departamento de Antioquia, y el Bloque Pacífico en Chocó; iv) el cuarto y definitivo período se inició a finales de 2005 hasta su culminación en agosto de 2006, con el Bloque Elmer Cárdenas al mando de Fredy Rendón Herrera alias “El Alemán”⁸⁷.

54. En total, se produjeron 38 actos de desmovilización de las diferentes estructuras de los grupos de autodefensa, al final de las cuales el Gobierno Nacional anunció que el proceso había terminado, cerrándose políticamente la desmovilización de carácter colectivo por parte de dichos grupos⁸⁸. No obstante, tres estructuras de autodefensas no participaron

⁸⁴ Cfr. CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007.

⁸⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007.

⁸⁶ Cfr. Consejo Permanente de la OEA, Resolución CP/RES. 859 (1397/04) “Apoyo al Proceso de Paz en Colombia”, punto resolutorio tercero. OEA/Ser. G CP/RES. 859 (1397/04) de 6 de febrero de 2004.

⁸⁷ OEA, *Diagnóstico de justicia y paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 17-18. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>

⁸⁸ Simultáneamente, según la Procuraduría General de la Nación, desde el año 2005, la desmovilización individual recobró plenamente el sentido estratégico que había tenido desde su creación, es decir, una estrategia política militar dirigida al debilitamiento de los grupos armados ilegales. OEA, *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 17-18, con cita de Procuraduría General de la Nación (2011). *La Justicia Transicional en Colombia: Un proceso en construcción*. Bogotá DC. Con el Decreto 1385 de 1994 (modificado por el Decreto 128 de 2003) se estableció la posibilidad de deponer armas en forma individual, a la vez que se creó el Comité Operativo para la Dejeción de Armas (CODA), como organismo que se encargaría de la verificación de la pertenencia así como la voluntad del abandono de la actividad violenta del grupo armado ilegal. Por su parte, la ley 418 de 1997 establece las normas básicas en cuanto a ayuda humanitaria e incentivos económicos. El Decreto 1059 de 2008 también reglamentó la Ley 418 de 1997 y estableció que los miembros de los grupos guerrilleros que se encuentren privados de la libertad pueden desmovilizarse de manera individual, siempre y cuando estén privados de la libertad antes del 4 de abril de 2008. Posteriormente, el Decreto 4619 de 2010 estableció como fecha límite para tales desmovilizaciones el 13 de marzo de 2011, habiéndose cerrado cualquier posibilidad de desmovilización para guerrilleros privados de la libertad. Es decir, en la actualidad los únicos que pueden desmovilizarse son los miembros de la guerrilla que se encuentren en libertad.

en las desmovilizaciones colectivas: Autodefensas Campesinas de Casanare (ACC), Frente Cacique Pipintá y el Frente Contrainsurgencia Wayúu⁸⁹.

55. Luego del proceso de desmovilización colectiva, en el año 2007, la Comisión notó que fue poca la información dada a conocer al público sobre aquellos desmovilizados que sin participar del proceso de reinserción⁹⁰ se rearmaron o formaron nuevas bandas, persistiendo en el fenómeno de la violencia⁹¹. Sobre ese panorama, los informes del Secretario General de la OEA revelaron la existencia de manifestaciones de violencia posteriores a las desmovilizaciones, que obedecían a dinámicas tales como reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales con control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; reductos que no se desmovilizaron; y aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por los grupos desmovilizados⁹².
56. La Comisión también indicó que pese a la desmovilización de las AUC persistía la violencia derivada del conflicto armado, y se mantenían las denuncias sobre la comisión por parte de grupos armados al margen de la ley y miembros de la Fuerza Pública de crímenes, violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH contra la población civil, que se traducían en violaciones del derecho a la vida, la integridad personal y la libertad y redundaban en la continuidad del fenómeno del desplazamiento interno⁹³.

57. Asimismo, la CIDH manifestó su preocupación sobre la existencia de reductos no desmovilizados de las estructuras paramilitares, del fenómeno del rearme y de la

⁸⁹ OEA, *Diagnóstico de justicia y paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 17-18. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>.

⁹⁰ La Comisión recibió información de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) que indica que a noviembre de 2012, se produjeron 55.203 desmovilizaciones certificadas, 31.840 provenientes de desmovilizaciones colectivas y 23.354 desmovilizaciones individuales. Las mujeres representan el 12% del total de la población desmovilizada. Asimismo, la ACR informó que ha atendido a 33.360 desmovilizados, de los cuales 33.312 reciben apoyo psicológico, 17.464 participan en iniciativas educativas, 3.142 están vinculados con programas de entrenamiento laborales, 8.312 se han beneficiado con planes de negocios, y se han realizado 123 intervenciones comunales en 101 Municipalidades. La ACR también indicó que la ruta de reintegración consiste en una etapa básica, vinculada con la reintegración a la vida civil; una etapa intermedia, relacionada con la reintegración económica y comunitaria; y una etapa avanzada, orientada a garantizar la sostenibilidad de los desmovilizados en la legalidad. La ACR destacó que estas iniciativas cuentan con la participación de 115 empresas y más de 200 estudiantes de 13 Universidades colombianas, así como una inversión total de \$68,328,179,350 pesos colombianos, de los cuales \$43,636,356,341 pesos colombianos, provienen de la cooperación internacional. Adicionalmente, la ACR indicó que del total de la población desmovilizada a noviembre de 2012, y de los 31.397 desmovilizados que son objeto del programa, 29.092 se encuentran activos, 2.055 inactivos, 200 suspendidos y 50 con proceso de reintegración culminado. Por otra parte, respecto de los desmovilizados que no forman parte del programa, la ACR informó que 4.214 han muerto, 10.861 se encuentran en investigaciones por pérdida de beneficios, 1521 han sido expulsados, 25 suspendidos, 14 extraditados y 460 en retiro voluntario. La ACR también señaló que el 32,96% de la población desmovilizada que integra el programa se encuentra en la etapa avanzada de la ruta de reintegración; la tasa de reincidencia de la población desmovilizada es de 20%, mientras que la tasa de reincidencia de la población objeto del programa es de 15 %; y que 5765 desmovilizados que no pertenecían al programa y 5.649 que sí pertenecían al programa han sido capturados. Finalmente, la ACR informó que estaría trabajando en un programa de reintegración para los miembros de las FARC, a la luz de las negociaciones de paz que se están llevando adelante. Agencia Colombiana para la Reintegración, *Reintegration towards Reconciliation: A Challenge that requires the commitment of all*, 26 de noviembre de 2012. Información recibida en la reunión celebrada con el Director de la ACR en Washington DC el 30 de enero de 2013.

⁹¹ CIDH, *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 106.

⁹² CIDH, *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 106.

⁹³ Cfr. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 40.

formación de nuevos grupos armados, y reiteró la necesidad de que el Gobierno colombiano implementara mecanismos efectivos destinados a garantizar la desarticulación de las estructuras de las AUC y de las bandas criminales⁹⁴.

58. El Gobierno colombiano reconoció esta compleja situación y advirtió que si los desmovilizados regresaban a las armas quedarían por fuera de los beneficios establecidos en la Ley 975⁹⁵. Si bien la Comisión consideró que la advertencia del Gobierno sobre la pérdida de beneficios como consecuencia del retorno a la ilegalidad era significativa, también señaló que esas consecuencias sólo afectarían a aquellos desmovilizados que hubieran postulado a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz, que constituían sólo el 8.7% de los 31 mil desmovilizados de las AUC⁹⁶.
59. En el año 2009, la CIDH consideró que a pesar de los esfuerzos destinados a desarticular la estructura armada de las AUC, grupos armados ilegales continuaban involucrados en la comisión de actos de hostigamiento y violencia contra poblaciones vulnerables, líderes sociales y defensores de derechos humanos⁹⁷. Al respecto, la MAPP/OEA reportó que en algunas zonas del país había reaparecido la modalidad de masacres y amenazas, ligadas a la denominada ‘limpieza social’ contra algunas poblaciones vulnerables que eran generalmente atribuidas a las denominadas “bandas emergentes”⁹⁸. De la misma manera, observó que “en algunas ciudades capitales y municipios, se había recrudecido la práctica de delitos de alto impacto como los homicidios, generalmente ejecutados mediante la modalidad de sicariato”⁹⁹. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo ha hecho referencia a la interferencia de los grupos armados ilegales en la gestión de algunas administraciones locales y departamentales, así como la cooptación de candidatos, movimientos y campañas políticas¹⁰⁰.
60. Actualmente, la Comisión advierte que la desmovilización parcial de las autodefensas o grupos paramilitares¹⁰¹ sumado a la actuación de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares¹⁰² han complejizado aún más las dinámicas del conflicto armado interno. Sin embargo, la percepción del Gobierno y la sociedad civil

⁹⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 81.

⁹⁵ Cfr. CIDH, *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 107.

⁹⁶ CIDH, *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 107.

⁹⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 20.

⁹⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 20, con cita de Décimo Tercer Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), 19 de octubre de 2009.

⁹⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 20, con cita de Décimo Tercer Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), 19 de octubre de 2009.

¹⁰⁰ Defensoría del Pueblo. *Informe especial de riesgo electoral. Elecciones regionales*, julio de 2011. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/gobernaciones-2011/home/ARCHIVO/ARCHIVO-10072745-0.pdf>.

¹⁰¹ Véase, entre otros, CIDH, *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 107; OEA, *Diagnóstico de justicia y paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>

¹⁰² ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 38.

respecto de la definición y naturaleza de los nuevos grupos armados ilegales es diferente, circunstancia que tiene un impacto sustancial tanto en la respuesta estatal frente a esos grupos, como en la condición de víctima del conflicto de las personas que se ven afectadas por la actuación de esos grupos y la aplicación de la normativa interna.

61. La posición oficial del Estado colombiano es que luego de la desmovilización colectiva de las autodefensas, el fenómeno del paramilitarismo ha concluido en Colombia y, por lo tanto, los grupos que actualmente operan responden a la lógica del crimen organizado, razón por la cual son calificados como “bandas criminales emergentes”¹⁰³. En efecto, de acuerdo con el Estado, las “bandas criminales emergentes”

surgen en el año 2006, se posicionaron en áreas estratégicas para el desarrollo de actividades de narcotráfico, se caracterizan por ser organizaciones de carácter multidelictivo, independientes unas de otras, carentes de cualquier tipo de ideología, desplegándose hacia zonas donde convergen las fases de la cadena del narcotráfico, llegando incluso a consolidar alianzas con grupos armados ilegales (FARC y ELN) y con organizaciones delincuenciales con propósitos criminales [...]

Las Bacrim si bien recogen en un principio parte de [la] estructura funcional [de las autodefensas] que les permite disputar a las FARC y al ELN las zonas de cultivo, transporte y embarque de drogas, progresivamente empiezan a bajar su perfil como organización armada y, no actúan por medio de estructuras de corte militar¹⁰⁴.

62. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que:

[...] se observa que la CIDH continúa haciendo alusión a las ‘bandas criminales’ como grupos ‘paramilitares’, sin tener en cuenta el carácter diferenciador entre estos dos conceptos y que ha sido presentado por Colombia en diferentes escenarios internacionales. Por lo anterior, es importante para el Estado que en el informe se refieran a bandas criminales o Bacrim¹⁰⁵.

63. Sin embargo, la Comisión nota que en el año 2010, la Fiscalía General de la Nación indicó que:

[l]as organizaciones criminales, surgidas después de la desmovilización de las AUC, se crearon como una nueva forma de paramilitarismo, considerada como la tercera generación de los grupos paramilitares en Colombia y cuyo propósito inicial era la conservación del dominio territorial que había sido dejado por los frentes de las AUC.

El principal objetivo de estas estructuras ha sido el de retomar el control, no sólo territorial, sino económico, logístico y social en las zonas de influencia en donde venían delinquiendo

¹⁰³ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; y CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia. En el mismo sentido, según la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, la posición del Estado es que los grupos surgidos luego del proceso de desmovilización de paramilitares no son grupos armados organizados, ya que carecen de estructura jerárquica establecida o cadena de mando, no ejercen control territorial y no llevan a cabo operaciones militares sostenidas y concertadas. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr.131. La Comisión advierte que esa posición parecería ser contradictoria con estrategias como las incluidas en el Proyecto de Ley 97 de 2012, actualmente en el Senado, que propone aplicar el derecho internacional humanitario para el “combate de la criminalidad organizada”.

¹⁰⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “BACRIM”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

¹⁰⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 19.

las AUC, además de buscar su expansión a otras regiones, en las que tuvieron injerencia otros frentes paramilitares, e incluso bandas criminales emergentes y bandas criminales al servicio del narcotráfico, ¿la razón?, el control de una de las principales fuentes de financiamiento de estos liquidados grupos: El narcotráfico¹⁰⁶.

64. En la misma línea, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (en adelante “la CNRR”)¹⁰⁷ sostuvo que:

[s]e produjo la desmovilización de las AUC pero sobrevino una diáspora de grupos armados ilegales que van desde expresiones disidentes y rearmadas con varios rasgos similares al paramilitarismo hasta numerosas bandas delincuenciales. Estos grupos armados emergentes asumen una nueva e intensa disputa por el control del narcotráfico, otras formas de ilegalidad, control de territorios, aliados y apoyos, de manera que se desatan cruentos enfrentamientos en varias regiones y en algunas ciudades. Se presenta una mayor persecución de las fuerzas estatales contra este tipo de nuevos grupos armados ilegales y bandas delincuenciales, a la vez que, en aprovechamiento del narcotráfico, existen alianzas y acuerdos entre frentes guerrilleros y grupos rearmados con presencia de ex paramilitares [...]¹⁰⁸.

Los grupos armados ilegales que han emergido buscan reproducir escenarios de control coercitivo contra los pobladores, en especial contra comunidades rurales y urbanas donde concentran su acción y contra determinados sectores sociales y poblacionales. Realizan presiones y ataques armados que ocasionan desplazamientos forzados y despojo de tierras, amenazas, homicidios y desapariciones forzadas. Si bien el volumen de tales actuaciones y el impacto territorial no son generalizados sino de particular impacto en localidades y en varias regiones y distan de la magnitud de la cuenta ocupación territorial paramilitar anterior, no son desestimables y en algunos contextos particulares son de iguales efectos¹⁰⁹.

Así, estas agrupaciones en ámbitos más restringidos ejercen control social y político con diferente intensidad. Se constituyen en poderes locales *de facto*, imponen reglas, atacan violentamente cualquier oposición o resistencia y aplican la llamada ‘limpieza social’. Por tales circunstancias algunos informes afirman que su actuación debe interpretarse como continuación del paramilitarismo¹¹⁰, mientras que para el Gobierno Nacional se trata de la emergencia de bandas criminales de carácter narcotraficante y delincencial. De hecho, las *bandas delincuenciales o criminales* son un fenómeno de existencia previa y posterior a las desmovilizaciones paramilitares, han sido parte del entramado social urbano y rural, fueron cooptadas o aniquiladas por las estructuras paramilitares y es válido reconocer que ahora, dadas las nuevas circunstancias referidas, se expandieron en las zonas de impacto de los procesos de DDR [Desarme, Desmovilización y Reintegración]. Sin embargo, aunque

¹⁰⁶ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión, agosto de 2009- noviembre de 2010*, Bogotá, 2011, pág. 220. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/InformeGestion2009-2010.pdf>

¹⁰⁷ La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fue creada en el marco de la Ley de Justicia y Paz, y tuvo como objetivo facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley. Información disponible en: <http://www.vicepresidencia.gov.co/Iniciativas/Paginas/CNRR.aspx>

¹⁰⁸ CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 26.

¹⁰⁹ Ejemplos de esta afirmación pueden constatar en los Informes Regionales sobre DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) de la CNRR con respecto a zonas de Chocó, Nariño, Llanos Orientales y de varias subregiones de Antioquia y de la región Caribe.

¹¹⁰ Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), Mauricio Romero, *Bandas criminales, Seguridad Democrática y corrupción*, pág. 40.

las bandas delincuenciales en cierto grado explican lo que sucede, no agotan las dinámicas ni el alcance del fenómeno presente ni de la diversidad que revisten los actores armados irregulares, ni pueden llevar a ignorar la presencia decisiva de estructuras disidentes y rearmadas con significativa presencia de ex paramilitares y con los elementos antes anotados que evidencian expresiones de continuidad del anterior fenómeno paramilitar¹¹¹.

65. Por el contrario, la percepción y valoración de la sociedad civil de la situación es esencialmente distinta, en la medida en que se considera que los grupos armados ilegales han continuado utilizando la misma estructura y terminología que las autodefensas con el fin de amedrentar a la población¹¹². Además de retomar las similitudes entre los grupos paramilitares y las llamadas bandas criminales emergentes reconocidas por la CNRR¹¹³, la sociedad civil ha sostenido que existen seis razones para considerar a esos grupos como paramilitares, a saber: (i) sus líderes son jefes de las AUC de rango medio que nunca se desmovilizaron o que continuaron participando en actividades delictivas pese a que aparentaron haberse sumado a la desmovilización¹¹⁴; (ii) son grupos que cumplen los criterios para ser considerados

¹¹¹ CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, págs. 60-61.

¹¹² Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012. Véase, asimismo, Razón Pública, César Alarcón Gil. *Bacrim y las sombras del paramilitarismo*, semana del 3 al 9 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3443-bacrim-el-poder-y-las-sombras-del-paramilitarismo.html>

La sociedad civil también indicó que si bien es cierto que al 21 de febrero de 2012, de acuerdo con las cifras oficiales, 35.407 integrantes de los grupos de las autodefensas han dejado las armas, no es menos acertado que la capacidad de reclutamiento de los grupos armados ilegales ha sido alta, y para 2011, contarían con 4154 integrantes; operarían en 31 de los 32 Departamentos del país, incluso Bogotá; y habrían generado alianzas estratégicas con las FARC para mantener el negocio del narcotráfico. Véase, entre otros, Indepaz, *Sobre las cifras oficiales*; El Espectador, *Las bacrim crecen en todo el país*, 19 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-327595-bacrim-crecen-todo-el-pais>

¹¹³ De acuerdo con la CNRR, en su Segundo Informe sobre DDR, se verificarían los siguientes elementos: i) Participación de mandos similares (o los mismos) así como tipos similares (o los mismos) de apoyo e integración con sectores aliados o subordinados; ii) Utilización de un lenguaje contrainsurgente e implementación de acciones contra la población civil, especialmente amenazas, homicidios y desplazamientos contra determinados sectores victimizados; iii) Ejercicio de funciones de control local, formas de coerción a la población civil e interferencia ante las autoridades, instituciones locales y elementos o estructuras de la Fuerza Pública; iv) Financiación y lucro a partir del control de cultivos, procesamiento, rutas y tráfico de la cocaína y de otras economías ilegales, sobre lo cual centran su acción en los ámbitos rurales donde reside parte fundamental de la producción y el transporte, y con redes de coordinación y apoyo en las ciudades; v) Articulación con redes delincuenciales a distinto nivel que ejercen presión y control sobre zonas rurales y suburbanas, sobre barrios y comunas en las ciudades, orientadas al control de economías ilícitas, al microtráfico, el manejo de ‘plazas de vicio’ y ‘ollas’, apropiación y venta ilegal de terrenos, cobros extorsivos a transportadores y comerciantes, etc.; vi) Cobro ilegal por protección, manejo de empresas legales e ilegales de seguridad, por lo regular relacionadas con el control de la criminalidad organizada y la participación en otras formas delincuenciales; vii) Implementación en las cabeceras municipales de acciones de ‘limpieza social’ contra sectores vulnerables como recicladores, drogadictos, habitantes de calle, homosexuales, prostitutas y contraventores de la ley; viii) Disposición de arsenales de armas largas y cortas, municiones y explosivos, recursos logísticos y líneas de aprovisionamiento; capacidad destructiva y de adquisición y renovación de armamento, compra masiva de pertrecho y disposición de amplios recursos. Adicionalmente, la sociedad civil consideró que los grupos armados ilegales tienen como blanco principal el mismo tipo de víctimas que los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados: líderes sociales y sindicales; defensores de derechos humanos; pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas; entre otros; operan con la complicidad, aquiescencia y, a veces, con la participación de miembros de la Fuerza Pública; tienen una organización estructurada militarmente y tienen alta capacidad militar; están integrados, entre otros, con reconocidos integrantes de los grupos paramilitares supuestamente desmovilizados y ex miembros del Ejército. Comisión Colombiana de Juristas, Andreu Guzmán, Federico, *Algunas anotaciones sobre BACRIM y paramilitares*, marzo de 2011, págs. 3-4.

¹¹⁴ En este sentido, la Comisión recibió información que indica que la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos ha documentado cómo el Bloque Norte de las AUC - por órdenes de políticos de la región Caribe - continuó operando bajo el nombre de La Banda de los “40” (llamada así por su lealtad al extraditado jefe paramilitar del Bloque Norte, Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”), y cuyos miembros luego se diseminaron entre “Los Rastrojos”, “Los Urabeños” y “Los Países”. Consejería en Proyectos, Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, *Informe de visita in loco a Colombia. Presentación sobre la persistencia del paramilitarismo en Colombia*, recibido por la CIDH el 8 de mayo de 2013.

como grupos que participan en las hostilidades de acuerdo con los Convenios de Ginebra¹¹⁵; (iii) continúan los vínculos de estos grupos con las fuerzas de seguridad del Estado¹¹⁶; (iv) continúan las violaciones a los derechos humanos de la población civil; (v) el perfil de las víctimas es el mismo, es decir, líderes sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, líderes de procesos de restitución de tierras y otros movimientos sociales; y (vi) la política de ataques es propia de las formas de operar de los grupos paramilitares¹¹⁷.

66. La sociedad civil también destacó que la calificación de esos grupos como “bandas criminales emergentes” tiene graves consecuencias en el reconocimiento, atención y protección de las víctimas, quienes no son consideradas víctimas del conflicto armado¹¹⁸, así como en relación con los NNA reclutados por estos grupos, quienes no tendrían acceso a los mismos beneficios que se aplican a los NNA reclutados por otros grupos armados ilegales¹¹⁹.
67. Por su parte, otros organismos internacionales también han formulado valoraciones acerca de los grupos armados ilegales en Colombia. En particular, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “ONU”), el Comité de Derechos Humanos señaló que disponía de “información que revelaba que el accionar de nuevos grupos emergentes después de la desmovilización en distintas partes del país concordaba con el *modus operandi* de los grupos paramilitares”¹²⁰; el Comité contra la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante “CERD”) consideró que si bien los grupos armados ilegales tenían una importante responsabilidad en las violaciones de derechos humanos, se seguía denunciando la participación o la colusión directa de agentes del Estado en esos actos¹²¹; el Comité contra la Tortura de la Organización de Naciones Unidas indicó que si bien los grupos armados ilegales tenían una importante responsabilidad en los casos de tortura, se seguía denunciando la participación o aquiescencia de agentes del Estado en esos actos¹²²; el Comité de Derechos

¹¹⁵ No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo considera a las denominadas bandas criminales emergentes como “agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos”.

¹¹⁶ Según el Ministerio de Defensa, han sido retirados 350 militares por sospechas de vínculos con las bandas criminales, y desde 2008, en la Policía se han realizado 319 investigaciones contra 888 de sus miembros, producto de las cuales 287 funcionarios fueron retirados y denunciados penalmente por sus vínculos con estos grupos.

¹¹⁷ Comisión Colombiana de Juristas, Andreu Guzmán, Federico, *Algunas anotaciones sobre BACRIM y paramilitares*, marzo de 2011, págs. 5-6. En la misma línea, la Comisión recibió información sobre el análisis de estos grupos desde una perspectiva de *neoparamilitarismo*, en la medida en que el desmonte de las autodefensas ha sido parcial e incompleto (ya que numerosos mandos medios y bajos de estas organizaciones nunca dejaron de operar); estos grupos mantienen relaciones de alianzas y cooperación con autoridades de la Fuerza Pública y autoridades políticas locales y regionales; y que si bien su integración en los escalafones más bajos está mayormente compuesta por delincuentes primarios, ex guerrilleros, ex policías, ex militares y ex paramilitares, las posiciones de liderazgo estarían básicamente en cabeza de anteriores mandos medios de las autodefensas. Asimismo, se destacó que estos grupos cuentan con estrategias que trascienden la amenaza armada, pero que el control del territorio es fundamental. Razón Pública, César Alarcón Gil. *Bacrim y las sombras del paramilitarismo*, semana del 3 al 9 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3443-bacrim-el-poder-y-las-sombras-del-paramilitarismo.html>

¹¹⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 14.

¹¹⁹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

¹²⁰ Cfr. ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, de 4 de agosto de 2010, párr. 9.

¹²¹ Cfr. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Colombia, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 14.

¹²² Cfr. ONU, Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura. Colombia, CAT/C/COL/CO/4, 19 de noviembre de 2009, párr. 11.

Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “CESCR”) los calificó como “nuevos grupos paramilitares”¹²³; mientras que la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante “la Alta Comisionada”) consideró que existían grupos fuertemente armados, que tenían organización militar y mandos responsables y disponían de capacidad para ejercer control territorial y adelantar acciones militares contra otros actores armados¹²⁴.

68. Posteriormente, en el año 2012, la Alta Comisionada indicó que el número de masacres y de víctimas atribuidas a los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares continuó aumentando, principalmente en Antioquia y Córdoba. Asimismo, señaló que la violencia ocurre en el contexto de enfrentamientos con otros grupos, o dentro del mismo grupo, en ocasiones contra grupos guerrilleros, y en varios casos se trata de ataques directos contra la población, y señaló que a la fecha de cierre del informe, el 53% de los mandos de estos grupos capturados o muertos eran paramilitares desmovilizados¹²⁵.
69. En correspondencia con la posición oficial que ha planteado el Estado sobre la diferencia entre la caracterización de las denominadas “BACRIM” y los grupos paramilitares, Colombia señaló en sus observaciones al Proyecto de Informe de la CIDH que:

Se sugiere que se haga referencia a las BACRIM como grupos de crimen organizado surgidos después de la desmovilización de los grupos paramilitares. Esto con el fin de asegurar que la CIDH no establezca un precedente que existe un conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las BACRIM, lo que podría generar incentivos perversos en materia de uso de la fuerza letal como primera opción en aplicación del DIH, y de no terminación definitiva del conflicto armado una vez se firme un acuerdo final con las guerrillas¹²⁶.

70. En ese sentido, el Estado reiteró que lo planteado en el presente informe “contradice la caracterización del Estado de las BACRIM como un fenómeno de crimen organizado de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario, y que no constituye una parte en el conflicto armado”¹²⁷. Adicionalmente, el Estado indicó que deben desarrollarse políticas de atención especializadas para las víctimas de las “BACRIM”, “sin pretender que sean incluidas en el programa administrativo de reparación de víctimas del conflicto, lo que haría que el programa deje de ser especial para las víctimas del conflicto, y sean incluidas allí todas las víctimas de la criminalidad ordinaria”¹²⁸.
71. A la luz de lo planteado por el Estado, y de acuerdo a la información disponible con ocasión de la visita, la CIDH presentará sus consideraciones sobre el actuar de los grupos armados ilegales surgidos después de los actos de desmovilización, los cuales han sido identificados

¹²³ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 16.

¹²⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 7 período de sesiones, A/HRC/7/39, 28 de febrero de 2008, párr. 39.

¹²⁵ Cfr. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HRC/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 38.

¹²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.26.

¹²⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 54.

¹²⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 70.

con violaciones graves a los derechos humanos. Así, en un informe de la Federación Nacional de Personeros, presentado en abril de 2013, se indicó que la tendencia observada durante el último año ubicaba a los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares en los primeros lugares de lista de actores responsables de hechos victimizantes contra la población civil, mientras que en años anteriores los actores principales eran los paramilitares y las guerrillas. Así, en tres de cada diez denuncias recibidas en las personerías, los victimarios son grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares¹²⁹.

72. Los órganos del sistema interamericano han analizado detalladamente las diferentes formas de atribución de responsabilidad estatal por la actuación de los grupos armados ilegales. En efecto, en múltiples casos contra el Estado colombiano, la Comisión ha indicado que, a los efectos de la determinación de la responsabilidad internacional del Estado conforme a la Convención Americana, en los casos en los cuales paramilitares y miembros del Ejército llevan a cabo operaciones conjuntas con el conocimiento de oficiales superiores, o cuando los paramilitares actúan gracias a la aquiescencia o colaboración de la Fuerza Pública, debe considerarse que los miembros de los grupos paramilitares actúan como agentes estatales¹³⁰.
73. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte”) ha determinado la responsabilidad internacional del Estado en base a que “si bien los hechos [...] fueron cometidos por miembros de grupos paramilitares, la preparación y ejecución [...] no habría podido perpetrarse sin la colaboración, aquiescencia y tolerancia, manifestadas en varias acciones y omisiones, de miembros de las Fuerzas Armadas del Estado, inclusive de altos funcionarios”¹³¹. La Comisión recuerda que según ha establecido la Corte, la declaratoria de ilegalidad de los grupos paramilitares debe traducirse en la adopción de medidas suficientes y efectivas para evitar las consecuencias del riesgo creado y mientras esta situación de riesgo subsista, los deberes especiales de prevención y protección a cargo del Estado y la obligación de investigar con toda diligencia actos u omisiones de agentes estatales y de particulares que atenten contra la población civil, se encuentran acentuadas¹³².
74. La Comisión advierte que el Estado mantiene deberes específicos de desarticulación de las autodefensas que no participaron de las desmovilizaciones colectivas llevadas a cabo entre los años 2003 y 2006 (*supra* párr. 53) y que continúan actuando en territorio colombiano. Adicionalmente, la Comisión observa con preocupación que se verifican elementos de continuidad entre las antiguas autodefensas y las denominadas “bandas criminales emergentes”. Al respecto, en base a la información disponible y la valoración producto de sus diferentes mecanismos de seguimiento,

¹²⁹ El informe de FENALPER señala que los departamentos en los que se recibieron más denuncias de personas victimizadas por grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares fueron el Valle del Cauca, Bolívar, Chocó, Antioquia, Nariño, Córdoba, Sucre y Norte de Santander. El caso más grave fue el de Buenaventura, en el Valle del Cauca, en donde entre septiembre y noviembre del 2012 la Personería Municipal registró 17 desplazamientos masivos, los cuales agruparon a 7.000 desplazados, de los cuales el 90% fueron por el accionar de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. En otros municipios como El Dovio y Obando, también en el Valle del Cauca, los Personeros denunciaron que todas las declaraciones tomadas en el 2012 y en lo que va corrido de 2013 fueron de víctimas de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, provenientes de Cauca, Nariño y Caquetá. El accionar de estos grupos incluye actos de intimidación en contra de la población, amenazas de muerte, el cobro de vacunas, entre otros. Revista Semana, *Las violentas cifras de las bacrim*, 15 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-violentas-cifras-bacrim/340170-3>

¹³⁰ Véase, entre otros, CIDH, Informe No. 64/11, Caso 12.573, Fondo, *Marino López y otros (Operación Génesis)*, Colombia, 31 marzo 2011, párr. 277; CIDH, Informe No. 75/06, Caso No. 12.415, Fondo, *Jesús María Valle Jaramillo*, Colombia, 16 de octubre de 2006, párr. 63.

¹³¹ Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 120.

¹³² Véase, entre otros, Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 126; CIDH, Informe No. 75/06, *Jesús María Valle Jaramillo*, Colombia, 16 de octubre de 2006, párr. 67.

la CIDH ha identificado como elementos de continuidad: i) el tipo de actor, ii) los destinatarios de las acciones de estos grupos, iii) el espacio geográfico en el que operan, iv) su estructura interna, v) la cronología que puede establecerse entre la actuación de esos grupos, vi) el hecho de que la negación por parte del Estado de la continuidad de elementos del paramilitarismo hace más compleja y menos decisiva la respuesta, y vii) hasta el momento, la ausencia de una investigación completa, sistemática y diligente en relación con los miembros de las autodefensas¹³³. Estos elementos de continuidad plantean interrogantes sobre en qué medida los miembros de los grupos paramilitares efectivamente se desmovilizaron antes de plegarse o de crear otros grupos armados ilegales.

75. La Comisión también considera que la grave situación de impunidad que se verifica en relación con la comisión de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH por parte de todos los actores del conflicto en Colombia, así como la falta de esclarecimiento de las dinámicas, alcances, composición y estructura de las antiguas autodefensas y los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, constituyen obstáculos sistemáticos no sólo para garantizar los derechos de las víctimas, sino también para contar con información detallada y precisa que permita caracterizar a estos grupos, desarticular los lazos que los nutren y adoptar las medidas políticas y jurídicas pertinentes para enfrentarlos.
76. Asimismo, la Comisión considera que la calificación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares debe realizarse en base a un análisis casuístico y especializado, que tome en cuenta el origen del paramilitarismo y los elementos de atribución de responsabilidad internacional estatal; y estima que cualquier política o medida adoptada por el Estado debe tener como eje y fin principal la protección y garantía de los derechos de las víctimas¹³⁴. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado –reiterando su posición respecto a la caracterización de las BACRIM- señaló que éstas

¹³³ La Comisión sostuvo que la falta de efectividad en la desarticulación de las estructuras paramilitares surge *inter alia* del análisis de las numerosas violaciones a los derechos humanos perpetradas por paramilitares, actuando por sí mismos o en connivencia o colaboración con agentes estatales, *vis-à-vis* los altos índices de impunidad en que quedaban ese tipo de hechos. Tanto la Comisión Interamericana como la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han pronunciado en forma constante sobre el alto índice de impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas como consecuencia de procesos penales y de investigaciones disciplinarias abiertos en contra de miembros de la Fuerza Pública y de paramilitares que no desembocan en el establecimiento de responsabilidades ni en las correspondientes sanciones. CIDH, Informe No. 64/11, Caso 12.573, Fondo, *Marino López y otros (Operación Génesis)* Colombia, 31 marzo 2011, párr. 229, con cita de Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 92. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004_esp.doc

Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, párrs. 26-28 y 77. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/.../Informe2003_esp.doc

Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en el año 2002, E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 77. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_esp.doc

Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002, párrs. 211, 212 y 365. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/.../informes/.../E-CN-4-2002-17.html

Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en el año 2000, E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párrs. 57, 142, 206 y 254. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/.../informes/.../E-CN-4-2001-15.html

Informe de la OACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2000/11, 9 de marzo de 2000, párrs. 27, 47, 146 y 173. Disponible en: www.hchr.org.co/documentoseinformes/.../informes/.../E-CN-4-2000-11.html

¹³⁴ Al respecto, si bien existe un debate en cuanto a la capacidad y estructura militar de los diferentes grupos armados ilegales en Colombia a fin de considerarlos como parte de un conflicto armado de carácter no internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha señalado que más allá de las disquisiciones semánticas entre “conflicto armado” y “otras situaciones de violencia”, las consecuencias humanitarias de ambos fenómenos son prácticamente idénticas para la población. CICR, *Situación humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2011*, pág. 8.

se encuentran en un “proceso de fragmentación y atomización por los resultados obtenidos en la lucha contra estos grupos por parte de la Fuerza Pública”¹³⁵.

C. *Iniciativas actuales hacia el proceso de paz*

77. En otro orden de ideas, desde junio de 2012, con la presentación ante el Congreso del proyecto de “Marco Jurídico para la Paz”, comenzó la expectativa acerca de un eventual proceso de paz en Colombia. A finales de agosto de 2012, el Presidente de la República confirmó que el Gobierno había estado en contacto con las FARC, con la intención de establecer una agenda de diálogo para encontrar una salida negociada al conflicto. Así, el 27 de agosto de 2012 el Presidente declaró “[d]esde el primer día de mi gobierno he cumplido con la obligación constitucional de buscar la paz. En esa dirección, se han desarrollado conversaciones exploratorias con las FARC para buscar el fin del conflicto” y sostuvo que “[l]os colombianos pueden confiar plenamente en que el Gobierno está obrando con prudencia, seriedad y firmeza, anteponiendo siempre el bienestar y la tranquilidad de todos los habitantes de nuestro país”¹³⁶.
78. El 4 de septiembre, el Presidente de la República anunció el inicio de los diálogos de paz con las FARC para “lograr efectivamente el fin del conflicto”¹³⁷. En esa ocasión, anunció que se establecerían “mecanismos para informar sobre los avances y para garantizar una adecuada participación de la sociedad, manteniendo –eso sí– el carácter serio y discreto de las conversaciones” y que las reuniones exploratorias con representantes de las FARC habían concluido con la firma del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” el 26 de agosto de 2012¹³⁸.
79. En el Acuerdo se estableció, entre otros aspectos, “la decisión mutua de poner fin al conflicto como condición esencial para la construcción de la paz estable y duradera”¹³⁹; el objetivo de

¹³⁵ Concretamente el Estado señaló que:

Actualmente las BACRIM registran un declive estructural del 91%, se ha logrado desarticular treinta (30) grupos de BACRIM, pasando de 33 en 2006 a 3 en 2013. Estos grupos registran un alto proceso de fragmentación, motivo por el cual solo una banda mantiene las características de cohesión e impacto nacional. Entre tanto las demás, han sufrido procesos de atomización.

Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 60, 65.

¹³⁶ Presidencia de la República, Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, 27 de agosto de 2012. Ver también: Declaraciones del Presidente: “Este es un Gobierno que ‘quiere buscar la paz por encima de estimular la guerra’: Presidente Santos”, 29 de agosto de 2012; ‘La paz no es solamente la terminación del conflicto’: Presidente Santos, 31 de agosto de 2012; “Queremos ir sembrando la paz en todas partes”, afirmó el Presidente Santos”, 1 de septiembre de 2012; ‘Tenemos el reto de acompañar el proceso de paz’: Presidente Santos, 3 de septiembre de 2012; y ‘Ojala podamos llegar a ese sueño de paz que tenemos todos los colombianos’: Presidente Santos, 3 de septiembre de 2012.

¹³⁷ Presidencia de la República, Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el ‘Acuerdo General para la Terminación del Conflicto’, 4 de septiembre de 2012. Asimismo, ver: Declaraciones del Presidente (todas de 4 de septiembre de 2012): ‘Estamos ante una oportunidad real de terminar de manera definitiva el conflicto armado interno’; ‘Tenemos que unirnos todos para hacer que el sueño de vivir en paz se convierta en una realidad’; Venezuela y Chile serán acompañantes del proceso de paz; ‘Conversaciones de paz no tendrán tiempo ilimitado’ y Acuerdo para la terminación del conflicto tiene una agenda realista; La búsqueda de la paz requiere ese trabajo armónico de los poderes: Presidente Santos.

¹³⁸ Presidencia de la República, Alocución del Presidente de la República, Juan Manuel Santos sobre el ‘Acuerdo General para la Terminación del Conflicto’, 4 de septiembre de 2012. Asimismo, ver: Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 3-7.

¹³⁹ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

promover el “respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional”¹⁴⁰ y una agenda con contenidos y temas delimitados de manera formal y definitiva, que serían los que se debatirían en la mesa de diálogo¹⁴¹.

80. Asimismo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP manifestaron su “disposición total” de llegar a un acuerdo y, para ello, se comprometieron a cinco aspectos que incluyen: iniciar conversaciones sobre los puntos de la agenda con el fin de alcanzar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto; establecer una Mesa de Conversaciones; garantizar la efectividad del proceso y concluirlo de manera expedita; desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega, como garantes, y los gobiernos de Venezuela y Chile, como acompañantes; y los puntos de agenda¹⁴². Por su parte, la agenda acordada por las partes en agosto de 2012 incluye los siguientes temas: 1) Política de desarrollo agrario integral¹⁴³, 2) Participación política¹⁴⁴, 3) Fin del conflicto¹⁴⁵,

¹⁴⁰ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 3.

¹⁴¹ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 4-7.

¹⁴² Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

¹⁴³ El acuerdo establece que “[e]l desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social, económico y equitativo del país” y cita 5 puntos: 1) Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2) Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3) Infraestructura y adecuación de tierras; 4) Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 5) Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral. Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

¹⁴⁴ El acuerdo cita tres puntos bajo este tema: 1) Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación; 2) Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; y 3) Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 4 y 5.

¹⁴⁵ El acuerdo lo define como un proceso integral y simultáneo que implica: 1) Cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas; 2) Dejación de las armas. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político-, de acuerdo con sus intereses; 3) El Gobierno Nacional, coordinará la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, procesadas o condenadas, por pertenecer o colaborar con las FARC-EP; 4) En forma paralela el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción y la impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos; 5) El Gobierno Nacional revisará y hará las reformas y los ajustes institucionales necesarios para hacer frente a los retos de la construcción de la paz; 6) Garantías de seguridad; y 7) En el marco de lo establecido en el Punto 5 (Víctimas) de este acuerdo se esclarecerá, entre otros, el fenómeno del paramilitarismo. Asimismo, establece que “[l]a firma del Acuerdo Final inicia este proceso, el cual debe desarrollarse en un tiempo prudencial acordado por las partes”. Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 5.

4) Solución al problema de las drogas ilícitas¹⁴⁶, 5) Víctimas¹⁴⁷ y 6) Implementación, verificación y refrendación¹⁴⁸.

81. El 19 de septiembre de 2012, el Presidente firmó la Resolución No. 339 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”¹⁴⁹ y, el 18 de octubre de 2012, el Gobierno de Colombia y las FARC dieron inicio formalmente a un proceso de diálogo para terminar el conflicto armado, que comenzó en Oslo, y continúa en La Habana.
82. El 20 de enero de 2013, fecha en que finalizó el cese al fuego unilateral de dos meses declarado por las FARC, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca denunció el asesinato de Rafael Mauricio Girón Ulchur, líder indígena y beneficiario de la medida cautelar No.255/11, dictada por la CIDH¹⁵⁰. A partir de esa fecha, han continuado las hostilidades, secuestros, explosiones y asesinatos¹⁵¹.
83. Sin embargo, la Comisión saluda que el 26 de mayo de 2013 los delegados del Gobierno y las FARC-EP informaron que habían llegado a un acuerdo sobre el primer punto de la Agenda contenida en el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y que habían acordado denominarlo “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”¹⁵². Posteriormente, el Estado informó que también se ha avanzado en el punto 2 de la Agenda relativa a la participación política. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado manifestó su complacencia por el reconocimiento de la CIDH en torno a los diálogos de paz¹⁵³.

¹⁴⁶ El acuerdo cita tres puntos bajo este tema: 1) Programas de sustitución de cultivos ilícitos. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por los cultivos ilícitos; 2) Programas de prevención del consumo y salud pública; y 3) Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 5.

¹⁴⁷ El acuerdo cita: Resarcir a las víctimas está en el centro del acuerdo Gobierno Nacional -FARCEP. En ese sentido se tratarán: Derechos humanos de las víctimas y Verdad. Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, pág. 6.

¹⁴⁸ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”, págs. 6-7.

¹⁴⁹ Presidencia de la República de Colombia, Resolución No. 339 de 19 de septiembre de 2012 “Por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”.

¹⁵⁰ Véase, entre otros, CIDH, Comunicado de Prensa 7/13, *CIDH deplora asesinato de líder indígena Rafael Mauricio Girón Ulchur en Colombia*, 30 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/007.asp>; Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, *Fin del cese al fuego: las FARC asesinan a líder indígena en Jambaló*, 22 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/noticias/3-newsflash/5224-denuncia-nacional-e-internacional-del-asesinato-de-lider-indigena-rafael-mauricio-giron-ulchur-por-las-farc>.

¹⁵¹ Véase, entre otros, El País, *La violencia en Colombia amenaza las negociaciones*, 7 de febrero de 2012. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/07/actualidad/1360261492_843963.html; BBC Mundo, *EE.UU. revela preocupación por ciudadano secuestrado por las FARC en Colombia*, 22 de julio de 2013. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2013/07/130722_ultnot_eeuu_colombia_secuestrado_estadounidense_sutay_tsb.shtml; El Tiempo, *Dos guerrilleros de las Farc mueren en combates con el ejército*, 22 de julio de 2013. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12941749.html

¹⁵² Ver: Comunicado Conjunto, La Habana, mayo 26 de 2013. Ver asimismo, Presidencia de la República de Colombia (ambas notas son de 26 de mayo de 2013): ‘Continuaremos con el proceso con prudencia y con responsabilidad’: Presidente Juan Manuel Santos; ‘Este acuerdo permite transformar de forma radical la realidad rural de Colombia’: Humberto De la Calle.

¹⁵³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 5.

84. La Comisión considera que el logro de la paz en Colombia sería un paso fundamental para la protección de los derechos humanos en el país, contribuiría a establecer un contexto propicio para garantizar la justicia en relación con las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y constituiría un elemento clave para la sostenibilidad de las medidas de reparación implementadas por el Estado. La Comisión también destaca que un eventual escenario de paz implicaría que el Estado adecúe su política de seguridad ciudadana¹⁵⁴, atendiendo a los roles específicos de la Policía y el Ejército en ese contexto.
85. La Comisión reitera que ya en el año 2004 recomendó la adopción de un marco legal unitario que estableciera condiciones claras para la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado. La CIDH indicó que ese marco legal debía prever la situación de quienes ya se habían plegado a procesos de desmovilización individual y colectiva de modo de clarificar su situación. Asimismo, debía establecer mecanismos de participación genuina, y en condiciones de seguridad para las víctimas del conflicto, a fin de asegurar el acceso a la verdad, la justicia y la reparación¹⁵⁵.
86. La Comisión valora los esfuerzos del Estado colombiano para llevar a cabo diálogos de paz que permitan avanzar hacia la finalización del conflicto armado. Al respecto, tal como lo manifestó la Comisión hace más de 13 años, la CIDH tiene la convicción de que el proceso de paz y convivencia debe descansar sobre la verdad, la justicia y la reparación. La superación de la violencia debe sustentarse en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, el juzgamiento de los responsables y su sanción conforme a la ley, y la reparación del daño causado a las víctimas¹⁵⁶.

D. Responsabilidad internacional del Estado

87. Los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han considerado que el artículo 1.1 de la CADH es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el derecho internacional general¹⁵⁷.

¹⁵⁴ La CIDH ha señalado que una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. En la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman de seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos”. La Comisión se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteos responden a la confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”. CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párrs. 102-103.

¹⁵⁵ CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 113.

¹⁵⁶ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, conclusiones.

¹⁵⁷ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 39.

88. Al respecto, es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia¹⁵⁸. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana, y se genera en forma inmediata con el ilícito internacional atribuido al Estado. En estos supuestos, para establecer que se ha producido una violación de los derechos consagrados en la Convención no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de sus autores o su intencionalidad y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida por éste¹⁵⁹.
89. La responsabilidad internacional del Estado también puede generarse por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos¹⁶⁰. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que:

[D]icha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones erga omnes contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención¹⁶¹.

90. Asimismo, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han afirmado la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia frente a violaciones de derechos humanos. Este deber comporta una serie de obligaciones: la prevención, la investigación, el procesamiento, la sanción y la reparación de las violaciones de los derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana ha manifestado que:

[E]sta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los

¹⁵⁸ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 39, con cita de Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párr. 111.

¹⁵⁹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 39.

¹⁶⁰ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 40.

¹⁶¹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 40, con cita de Corte IDH, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrs. 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 211; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 91; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párr. 183; *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C No. 103, párr. 71; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párr. 111.

Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos¹⁶².

91. La obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia comprende el facilitar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a una violación de los derechos humanos¹⁶³. La Corte Interamericana ha establecido que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”¹⁶⁴. Asimismo, la Corte ha señalado que la facultad de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los eventuales responsables¹⁶⁵.

92. En particular, en cuanto a la relación entre los grupos paramilitares y las fuerzas estatales, según ha establecido la Corte Interamericana, a pesar que el Estado alega no mantener una política oficial de incentivar la constitución de grupos paramilitares, ello no lo libera de la responsabilidad por la interpretación que durante años se le dio al marco legal que los amparó; por el uso desproporcionado dado al armamento que les entregó; y por no adoptar las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar debidamente sus actividades delincuenciales. Esto, sumado al hecho que miembros de la propia Fuerza Pública en ciertas áreas del país incentivaron a grupos de autodefensa a desarrollar una actitud ofensiva frente a cualquier persona considerada como simpatizante de la guerrilla¹⁶⁶.
93. Al respecto, la Comisión también consideró que el Estado no había actuado de la forma adecuada para controlar a los grupos paramilitares, ya que un velo de impunidad había protegido en su vasta mayoría a esos grupos y a los miembros de las fuerzas de seguridad supuestamente relacionados con ellos. Asimismo, sostuvo que los problemas vinculados con el sistema de justicia militar y la interpretación excesivamente amplia de los delitos que deberían ser escuchados en ese sistema, era parte del problema¹⁶⁷.
94. Por último, la Comisión advierte que los actos perpetrados por los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares que actúen con colaboración, apoyo o aquiescencia de las autoridades, así como las acciones y omisiones frente a las violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por estos grupos, son susceptibles de generar la responsabilidad internacional del Estado.

¹⁶² Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166.

¹⁶³ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007.

¹⁶⁴ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Barrios Altos Vs. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 48.

¹⁶⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 382, con cita de *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 289.

¹⁶⁶ CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párrs. 53-55.

¹⁶⁷ Cfr. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997, Colombia, párr. 47.

CAPÍTULO 2

VIDA, INTEGRIDAD
PERSONAL Y
LIBERTAD PERSONAL

VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y LIBERTAD PERSONAL

95. Dado que en situaciones de conflicto armado las normas del derecho internacional de los derechos humanos y aquéllas del DIH son complementarias, la CIDH analizará la situación en el país tomando en consideración ambos cuerpos normativos. En ese sentido, la Comisión recuerda que los derechos a la vida¹⁶⁸, integridad personal¹⁶⁹ y libertad personal¹⁷⁰ se encuentran consagrados en los artículos 4, 5 y 7 de la Convención Americana. Por otro lado, los principios de DIH de humanidad¹⁷¹, distinción¹⁷²,

¹⁶⁸ El artículo 4 de la Convención Americana establece: “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

¹⁶⁹ El artículo 5 de la Convención Americana establece: “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

¹⁷⁰ El artículo 7 de la Convención Americana establece: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

¹⁷¹ El principio de humanidad consiste en respetar y tratar a todas las personas con humanidad en atención a la protección de su dignidad. Dicho principio se aplica tanto a los que participan directamente en las hostilidades – a quienes no se les hará padecer sufrimientos innecesarios-, como a la población civil – quienes en todo momento deberán ser tratados con humanidad-. En la aplicación de dicho principio queda prohibido hacer distinciones desfavorables basadas en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión o las creencias, las opiniones políticas o de otro género, el origen nacional o social, la fortuna, el nacimiento u otra condición, o cualquier otro criterio análogo. Peritaje de Elizabeth Salmón en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*, pág. 8, con cita de Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra; Artículos 2.1, 4.1 y 18.2 del Protocolo Adicional II, y Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louis, *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, 2007, normas 87 y 88.

¹⁷² De acuerdo con lo establecido por el DIH, el principio de distinción se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales en la cual se establece que “las partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes”, que “los ataques sólo podrán dirigirse contra combatientes” y que “los civiles no deben ser atacados”. Además, son normas de DIH consuetudinarias las que disponen que “las partes en conflicto deberán hacer en todo momento la distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares”, de tal forma que “los ataques sólo podrán dirigirse contra objetivos militares”, mientras que “los bienes de carácter civil no deben ser atacados”. Del mismo modo, el párrafo 2 del artículo 13 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra prohíbe que tanto las personas civiles como la población civil como tal sean objeto de ataques. La jurisprudencia de tribunales penales internacionales también se ha referido a este principio. Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 212, con cita de Henkaerts, Jean-Marie, Doswald-Beck Louise, *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, volumen I, normas, 2007, pág. 3, Norma 1, Norma 7. En ese mismo sentido, la norma 87 de DIH y el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra establecen que “las personas civiles y las personas fuera de combate serán tratadas con humanidad”. Henkaerts, Jean-Marie, Doswald-Beck Louise, *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, volumen I, normas, 2007, pág. 349, Norma 87. Tribunal Penal para la Ex-Yugoslavia, Radicado: IT-96-29/1-T. Asunto “*Fiscal Vs. Stanislav Galic*”. Sentencia del 5 de diciembre de 2003. Sala de Primera Instancia del TPIY, párr. 57. Véase, asimismo, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, 13 June 2000, párr. 29, e *Informe de la Comisión de Investigación sobre el Líbano*, presentado de conformidad con la resolución S-2/1 del Consejo de Derechos Humanos, 23 de noviembre de 2006, párr. 25.

proporcionalidad¹⁷³ y precaución¹⁷⁴ también resultan aplicables al momento de analizar la situación en el país; así como la prohibición de atentados contra la vida y la integridad personal de la población civil y personas fuera de combate; los ataques indiscriminados; los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población; y el pillaje.

96. La CIDH recuerda que el artículo 27.2 de la CADH establece que el derecho a la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a un trato humano, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el principio de no retroactividad de las leyes, la libertad de conciencia y religión, la protección de la familia, el derecho a un nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad y el derecho a participar en el gobierno son inderogables. Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, los derechos no derogables dentro del sistema interamericano incluyen también el régimen de derecho y el principio de legalidad y, en consecuencia, las garantías judiciales esenciales para la protección de los derechos que no son suspendibles, incluyendo en particular el recurso de *habeas corpus* y el recurso de amparo¹⁷⁵.
97. La Comisión ha sostenido que el derecho a la vida constituye la base esencial del ejercicio de los demás derechos. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha manifestado que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Al no ser respetado el derecho a la vida, todos los derechos carecen de sentido¹⁷⁶.
98. La CIDH también ha sostenido que sea en tiempo de paz, en situaciones de emergencia distintas de la guerra o durante conflictos armados, el artículo 4 de la Convención Americana y el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración”) rigen el uso de la fuerza letal por los Estados y sus agentes, prohíben la privación arbitraria de la vida y las ejecuciones sumarias. La Comisión ha especificado que los contornos del derecho a la vida pueden variar en el contexto de un conflicto armado pero

¹⁷³ De acuerdo con lo establecido por el DIH, el principio de proporcionalidad se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales, en la cual se establece que “queda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”. El referido principio establece entonces una limitante a la finalidad de la guerra que prescribe que el uso de la fuerza no debe ser desproporcionado, limitándolo a lo indispensable para conseguir la ventaja militar perseguida. Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 214.

¹⁷⁴ De acuerdo con el DIH, el principio de precaución se refiere a una norma consuetudinaria para conflictos armados internacionales y no internacionales en la cual se establece que “las operaciones se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y los bienes de carácter civil”, y que “se tomarán todas las precauciones factibles para evitar o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y heridos entre la población civil, así como los daños a bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”. Del mismo modo, la norma 17 de DIH consuetudinario dispone que “las partes en conflicto deberán tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de guerra para evitar, o reducir en todo caso a un mínimo, el número de muertos y de heridos entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil, que pudieran causar incidentalmente”, y la norma 18 señala que “las partes en conflicto deberán hacer todo lo que sea factible para evaluar si el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”. Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 216, Henkaerts, Jean – Marie, Doswald – Beck Louise, *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*, volumen I, normas, págs. 65-67, normas 17 y 18.

¹⁷⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 52, con cita de Corte IDH, Opinión Consultiva OC-8/87, *Habeas Corpus en Situaciones de Emergencia*, 30 de enero de 1987, Serie A N° 8, párrs. 21-27; CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev.2, junio 2000, párrs. 71-73.

¹⁷⁶ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 161; *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 156; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 128.

que la prohibición de la privación arbitraria de la vida sigue siendo absoluta¹⁷⁷. La Convención establece claramente que el derecho a la vida no puede ser suspendido en circunstancia alguna, incluidos los conflictos armados y los estados de emergencia legítimos.

99. En el mismo sentido, la Comisión ha subrayado que el derecho internacional humanitario no prohíbe disparar contra combatientes enemigos o darles muerte cuando no han depuesto las armas o no han quedado fuera de combate y, en consecuencia, que la muerte de un combatiente en tales circunstancias no constituye una violación del derecho a la vida. Al mismo tiempo, el derecho internacional humanitario sí protege hasta cierto punto la vida de los combatientes o la manera en que pueden ser legítimamente privados de su vida, restringiendo los medios y métodos de guerra que las partes en un conflicto armado pueden utilizar para librar la guerra. Ello incluye, por ejemplo, restricciones al uso o la prohibición de ciertas armas que causen sufrimiento innecesario, como los gases tóxicos o las armas bacteriológicas¹⁷⁸.

100. Las normas que rigen los medios y métodos de guerra en el contexto del derecho internacional humanitario también protegen la vida de los civiles y a los combatientes que se han rendido o han quedado *hors de combat* por haber sido heridos, estar enfermos, haber sido detenidos o cualquier otra causa, y prohíben los ataques contra estas categorías de personas¹⁷⁹. A este respecto, la Comisión ha especificado que:

además del artículo 3 [común a los Cuatro Convenios de Ginebra], los principios del derecho consuetudinario aplicables a todos los conflictos armados exigen que las partes contendientes se abstengan de atacar directamente a la población civil y a civiles en forma individual y que al fijar sus objetivos, distinguan entre los civiles y los combatientes y otros objetivos militares legítimos. Para amparar a los civiles de los efectos de las hostilidades, otros principios del derecho consuetudinario requieren que la parte atacante tome precauciones para evitar o minimizar la pérdida de vidas civiles o daños a las propiedades civiles incidentales o colaterales a los ataques contra objetivos militares¹⁸⁰.

101. En cuanto al derecho a la integridad personal, la Comisión ha destacado que se trata de un derecho no derogable, independientemente de la existencia o gravedad de una emergencia, según lo dispone específicamente el artículo 27.2 de la Convención Americana, reforzado por el artículo 5 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura¹⁸¹. Por su parte, la Corte ha indicado que la Convención Americana reconoce expresamente el derecho a la integridad personal, física y psíquica, cuya infracción “es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y [...] cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”¹⁸². Además, la Corte ha sostenido que la mera amenaza de que ocurra una conducta prohibida por el artículo 5 de la Convención, cuando sea suficientemente real e inminente, puede en sí misma estar en conflicto con el derecho a la integridad personal¹⁸³.

¹⁷⁷ Cfr. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 86.

¹⁷⁸ Cfr. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 100.

¹⁷⁹ Cfr. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 101.

¹⁸⁰ Cfr. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 101.

¹⁸¹ Cfr. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 180.

¹⁸² Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 147; Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 57.

¹⁸³ Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 191.

102. Respecto al derecho a la libertad personal, tanto la Comisión como la Corte han subrayado que nadie puede ser privado de su libertad excepto en casos o circunstancias expresamente dispuestas por ley, y que toda privación de la libertad debe adherir estrictamente a los procedimientos definidos por la ley¹⁸⁴. Ello incluye garantizar el derecho contra el arresto y la detención arbitraria, regulando estrictamente los fundamentos y procedimientos del arresto y la detención de acuerdo con la ley¹⁸⁵. También incluye la garantía de una pronta y efectiva supervisión judicial de las instancias de la detención a fin de proteger el bienestar de los detenidos en momentos en que están totalmente bajo control del Estado y, por tanto, son particularmente vulnerables a los abusos de autoridad¹⁸⁶. Se ha observado a este respecto que, en los casos en que no existe orden de detención o la misma no es rápidamente supervisada por una autoridad judicial competente, cuando el detenido no puede comprender cabalmente la razón de su detención o no tiene acceso a un asesor letrado, y en que la familia del detenido no puede localizarlo con prontitud, existe un claro riesgo, no sólo para los derechos del detenido, sino también para su integridad personal¹⁸⁷. Asimismo, el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados no internacionales no prohíbe la captura y detención de personas que toman parte activa en las hostilidades, pero prohíbe la internación o detención de civiles excepto cuando sea necesario por razones imperativas de seguridad¹⁸⁸.

A. Desapariciones forzadas

103. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana han establecido el carácter permanente o continuado de la desaparición forzada de personas y han consolidado una perspectiva comprensiva de la pluriofensividad de los derechos afectados y el carácter permanente de la figura de la desaparición forzada de personas¹⁸⁹. Al respecto, han establecido que el acto de desaparición y su ejecución inician con la privación de la libertad de la persona y la subsiguiente falta de información sobre su destino, y permanece mientras no se conozca el paradero de la persona desaparecida o se identifiquen con certeza sus restos¹⁹⁰. En suma, ambos órganos han sostenido que la práctica de desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano de derechos humanos¹⁹¹ y su prohibición ha alcanzado carácter de *jus cogens*¹⁹². Adicionalmente, desde el 12 de abril de 2005, el Estado colombiano es parte de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas (en adelante “la CISDFP”).

¹⁸⁴ Véase, entre otros, CIDH, *Quinto informe sobre la situación de derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L./V/II.111 doc.21 rev., 6 de abril de 2001, Capítulo VII, párr. 37, con cita de CIDH, Caso 11.245, Informe N° 12/96, Jorge Alberto Giménez (Argentina), Informe Anual de la CIDH 1995; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, Ser. C. N° 35, párr. 43.

¹⁸⁵ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 44.

¹⁸⁶ Véase, entre otros, CIDH, Caso 12.069, Informe N° 50/01, Damion Thomas (Jamaica), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párrs. 37-38; Caso 11.205, Informe N° 2/97, Jorge Luis Bronstein y otros (Argentina), *Informe Anual de la CIDH 1997*, párr. 11.

¹⁸⁷ CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L./V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 121.

¹⁸⁸ CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/Ser.L./V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 135.

¹⁸⁹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 112; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 155-157.

¹⁹⁰ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012 Serie C No. 253, párr. 191.

¹⁹¹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 114.

¹⁹² Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 84.

104. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que el “Sistema de Información de Red de Cadáveres y Desaparecidos” (en adelante “SIRDEC”), es la “plataforma principal del Registro Nacional de Desaparecidos, en la cual se registran de manera permanente los reportes de personas desaparecidas e información de cadáveres sometidos a necropsia médico legal, a escala nacional”¹⁹³. Asimismo, el Estado indicó que conforme a la “estadística oficial de personas desaparecidas [...] extraída del Registro Nacional de Desaparecidos”¹⁹⁴ las siguientes serían las cifras actualizadas del registro al 31 de octubre de 2013¹⁹⁵:

Clasificación de la desaparición / Estado del caso	Aparecieron vivos	Aparecieron muertos	Continúan desaparecidos	Total
Reportes de personas desaparecidas con situaciones de desaparición sin información	17944	2692	46853	67495
Reportes de personas desaparecidas presuntamente forzadas	387	833	19122	20342
Total	18331	3525	65975	87837

105. La CIDH observa que, de acuerdo a lo informado por el Estado, si bien la implementación de dicha plataforma se inició en el año 2007, Colombia “no ha finalizado el ingreso de información y actualmente en el marco de la normatividad vigente (Ley 975 de 2005, Ley 1408 de 2010, Ley 1448 de 2011) y procesos interinstitucionales para la identificación de cadáveres [...] los familiares de personas desaparecidas a nivel nacional e internacional reportan los casos de manera permanente”¹⁹⁶.
106. El Estado también señaló que las estadísticas oficiales del SIRDEC permiten evidenciar el “comportamiento del fenómeno [de desapariciones forzadas] en los últimos años”¹⁹⁷. En ese sentido, destacó que “desde el año 2007 hay una tendencia decreciente en los casos de desaparición forzada reportados en el SIRDEC, de 630 reportes para ese año a 133 reportes para el año 2012”, lo que correspondería para este último período al 1.7% del total de 7.500 reportes de desaparición registrados por el SIRDEC en el 2012¹⁹⁸.

¹⁹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 74.

¹⁹⁴ Al respecto, el Estado señaló que si bien las cifras consideradas por la CIDH, se refieren a lo reportado por el Instituto Nacional de Medicina Legal, existe un “sistema interinstitucional creado por la Ley 589 de 2000”, en virtud del cual se tienen “cifras consolidadas [provenientes] de las entidades competentes en la búsqueda de personas desaparecidas”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 75.

¹⁹⁵ Reporte de personas desaparecidas. Registro Nacional de Desaparecidos. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 75.

¹⁹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 76.

¹⁹⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 85.

¹⁹⁸ El Estado señaló que “los demás reportes, es decir, los 7.377 casos de 2012, los constituyen las desapariciones involuntarias o voluntarias”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 78.

Indicó que “esta reducción de reportes por desaparición forzada entre el año 2011 y el 2012, se ubicó en el 42%”¹⁹⁹.

107. Por otra parte, el Estado también presentó información sobre las medidas adoptadas en materia de prevención e investigación de este delito. En particular, el Estado destacó que el Ministerio de la Defensa “exhorta permanentemente a la aplicación de la Directiva Permanente Ministerial No. 06 de 2006, mediante la cual se adoptan medidas para prevenir la desaparición forzada, apoyar la investigación de este delito y la búsqueda de personas desaparecidas en desarrollo del Mecanismo de Búsqueda Urgente, a cargo de la autoridad judicial pertinente”²⁰⁰. Asimismo, el Estado se refirió a otras medidas institucionales relacionadas, tales como: i) la Circular No. 7692 de 2005 y la Directiva Permanente No. 007 de 2011, con las que cuentan el Comando General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, respectivamente, en las cuales se establecen “las medidas en la Fuerza Pública para prevenir la desaparición forzada de personas, apoyar la investigación de este delito y la búsqueda de personas en desarrollo del mecanismo de búsqueda urgente”; y ii) que se adelanta un proceso de “difusión y socialización” al interior de la Directiva de la Policía Nacional y “en el marco de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD)”²⁰¹.
108. La Comisión reconoce los esfuerzos realizados por el Estado de Colombia, sin embargo, advierte que tales esfuerzos deben intensificarse en virtud de que la desaparición forzada de personas continúa siendo un fenómeno de preocupación extendido en Colombia²⁰². En efecto, durante la visita, la Comisión recibió cuantiosa información por parte de la sociedad civil sobre la persistencia y gravedad de ese fenómeno en el país²⁰³. Asimismo, la Comisión observa que subsisten reclamos de la sociedad civil acerca de la incertidumbre sobre el número de

¹⁹⁹ Adicionalmente, indicó que de acuerdo a cifras del Instituto de Medicina Legal, “entre el 2010 y 2012 han aparecido con vida 11.353 personas que estaban reportadas como desaparecidas, es decir, 29% de las 39.194 reportadas en ese período”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 79-80.

²⁰⁰ En cuanto al apoyo en diligencias judiciales, indicó que “[...] la instrucción del mando a todo nivel es el apoyo a las unidades de derechos humanos de la Fiscalía y a todos los funcionarios de Policía Judicial para la práctica de pruebas y recolección de evidencia, sin conocerse hasta el momento ningún caso que ponga en tela de juicio dicha colaboración institucional”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 82, 84.

²⁰¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 83.

²⁰² De acuerdo con la información aportada, las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal registran 61.133 desapariciones, de las cuales 18.179 son calificadas como desapariciones forzadas. De ese número, el 25% de los casos corresponde a mujeres, mientras que 13.600 son NNA. CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>. Al respecto, la Alta Comisionada indicó que del número total de personas registradas en el Registro Nacional de Desaparecidos como desaparecidas o con paradero desconocido (75.345, al 30 de septiembre de 2012), se estima que 18.527 casos se ajustan a la definición nacional de desaparición forzada. El Gobierno indicó que durante 2012 fueron dadas por desaparecidas o consideradas en paradero desconocido 5.965 personas y se presume que 113 de estos casos son desapariciones forzadas. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 66.

²⁰³ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 2. Red por la Vida y los Derechos Humanos del Cauca, Boletín Informativo No. 3, Julio, Agosto, Septiembre, 2012. Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012.

personas desaparecidas²⁰⁴; el subregistro de las desapariciones forzadas²⁰⁵; la inconsistencia de las cifras reportadas por diferentes entidades estatales²⁰⁶; y la falta de medidas concretas para establecer el universo de desaparecidos, buscar a las víctimas e identificarlas²⁰⁷.

109. La Comisión recuerda que el Estado tiene la obligación de actuar con prontitud dentro de las primeras horas y días, luego de la denuncia de una desaparición o secuestro²⁰⁸, razón por la cual deben adoptarse las providencias necesarias para garantizar el funcionamiento y eficacia de los mecanismos de búsqueda urgente y cualquier otra medida que permita el cruce de datos para dar con el paradero y/o identificar a las personas desaparecidas rápidamente.
110. De la misma manera, en cuanto a la obligación permanente del Estado de establecer el paradero de las víctimas de desaparición forzada, la Comisión recuerda que la Ley 971 de 2005 reglamentó el Mecanismo de Búsqueda Urgente a fin de localizar a las personas desaparecidas. Sin embargo, la sociedad civil indicó que si bien se trata de un gran avance legislativo, su aplicación práctica no habría arrojado los resultados esperados, ya que no se conocerían casos en los que la activación de ese mecanismo hubiera permitido encontrar con vida a una persona desaparecida²⁰⁹. Al respecto, la Comisión toma nota de los resultados que el Mecanismo de Búsqueda Urgente ha logrado alcanzar. Sobre el particular, el Estado de Colombia informó a la Comisión que “[...] en 1739 casos de las personas reportadas como desaparecidas en el Registro Nacional de Desaparecidos se ha activado el Mecanismo de Búsqueda Urgente, de los

²⁰⁴ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 14.

²⁰⁵ En cuanto al subregistro de este fenómeno, la sociedad civil destacó que la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación recogió reportes de más de 32.000 casos de desapariciones forzadas, de los cuales sólo 25.000 habrían sido incorporados al Registro Nacional de Desaparecidos. Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 2. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que la cifra correspondería a un total de 10.540 casos (12%), y no de 25.000. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 77. Asimismo, se indicó que muchos casos de desaparición forzada no han sido incluidos en el SIRDEC del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses; los casos de desaparición forzada antes de la tipificación del delito en el año 2000 continúan registrados como secuestros y no han sido recalificados; la Unidad de Justicia y Paz no incluiría algunos casos en base a que no se tomaría la información ante-mortem al momento de diligenciar el registro, y además existirían obstáculos para la formulación de denuncias en estos casos, tales como la ineficacia de los canales y mecanismos de denuncia, el ambiente generalizado de temor e intimidación que viven los familiares de las víctimas, sus abogados y los testigos, etc. Véase, entre otros, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, págs. 5-6. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 18. CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

²⁰⁶ Véase, entre otros, Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 2; CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

²⁰⁷ Véase, entre otros, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 42; CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

²⁰⁸ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 284.

²⁰⁹ Véase, entre otros, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, p+ag. 7. CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

cuales 476 han aparecido vivas y 156 fallecidas”²¹⁰. Por otra parte, la sociedad civil también indicó que, generalmente, la actividad de los fiscales se limitaría a expedir oficios a otras autoridades, no se practicarían ni se haría un control de ejecución de las pruebas ordenadas, no se realizarían inspecciones a instalaciones militares, ni se practicarían interceptaciones ni allanamientos²¹¹.

111. Respecto a la obligación de esclarecer e investigar los casos de desaparición forzada, la información aportada indica que continúa la impunidad en relación con estos casos y que las autoridades judiciales no estarían investigando todos los casos de desaparición forzada, ni tratarían como desapariciones forzadas muchos casos que deberían calificarse de esa manera²¹². Asimismo, la sociedad civil consideró que las investigaciones se adelantan como hechos aislados, sin conexión, por funcionarios diferentes, y que muchas veces se investigaría un mismo presunto responsable en la misma o en diferentes regiones. Según la sociedad civil, este enfoque no permite que los casos avancen, ni se esclarezcan los patrones de actuación ni la determinación completa de la cadena de mando con sus máximos responsables, determinadores, financiadores, organizadores e instrumentadores²¹³. Como se desarrollará más adelante, la Comisión nota con preocupación que los casos de desaparición forzada no se encuentran entre los temas identificados por la estrategia de priorización adoptada recientemente por la FGN.

²¹⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 87.

²¹¹ En ese sentido, se citó como ejemplo la presunta detención y desaparición forzada de Guillermo Rivera por parte de la Policía Nacional el 22 de abril de 2008, cuya identificación, a pesar de que se había activado el mecanismo de búsqueda urgente, se produjo 82 días después de haber sido encontrado e inhumado como NN, el 15 de julio de 2008. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometándose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, págs. 6-7.

²¹² Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 29. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos y MINGA – Asociación para la Promoción Alternativa, *Informe. Desapariciones forzadas sin verdad ni justicia en el Bajo y Medio Putumayo. Crímenes ocultos e impunes*, febrero de 2012, pág. 49. En ese sentido, se señaló que sólo 23 fiscales se encuentran investigando 14.350 procesos por desaparición; que durante el año 2011, sólo se produjeron 6 sentencias condenatorias bajo el procedimiento de la Ley 906 de 2004 (procedimiento acusatorio) y 10 sentencias por el anterior sistema (Ley 600 de 2000); y que más de 1000 casos terminaron con archivo del proceso y 135 casos con inhibitoria. La sociedad civil también se refirió a ciertas limitaciones a la participación de las víctimas en los procesos regidos por la Ley 906 de 2004. En cuanto al proceso bajo la Ley 906 de 2004, se indicó que los familiares de los desaparecidos, en las primeras etapas de indagación e imputación no tienen acceso a conocer las líneas de investigación, ni la teoría del caso de la Fiscalía o las diligencias sobre la búsqueda de la víctima, y ninguna posibilidad de incidencia en las mismas. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Desapariciones forzadas de afrodescendientes originarios del norte del Valle del Cauca: Discriminación e impunidad 1988-2012*, junio de 2012, pág. 43. La sociedad civil también señaló que en los procesos adelantados de acuerdo con la Ley 906, se niega el acceso a la información a las víctimas y representantes, no se les informa sobre el plan metodológico - lo que implicaría que los familiares tienen que interponer acciones de tutela para garantizar su participación- y, además, recaería sobre ellos la carga de la búsqueda de la persona desaparecida. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 8.

²¹³ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, p+ag. 8. Asimismo, se indicó que la Ley 906 de 2004 prevé una gestión negociada de las pruebas que deriva en una situación de precariedad investigativa y parálisis de los procesos donde los instrumentos de negociación de beneficios procesales en manos de la Fiscalía no son utilizados por los acusados de bajo rango para implicar a quienes ordenaron y organizaron estos crímenes, lo que hace imposible develar las cadenas de mando y las líneas jerárquicas de aparatos de poder. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 9. CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

112. Adicionalmente, la sociedad civil denunció que cuando la investigación involucra a miembros de la Fuerza Pública, los miembros del estamento militar han impuesto trabas y obstáculos a las investigaciones, tales como: manipulaciones en el lugar de los hechos o a los cadáveres; ocultamiento de sus documentos; cambio de sus vestimentas; entierros en fosas en calidad de NNs; alegación permanente de riesgos de orden público para impedir la presencia de los fiscales o investigadores judiciales en el lugar de los hechos o en los lugares donde pudieran estar enterrados los cadáveres, o para no suministrar la logística para diligencias de prospección o exhumación en estos lugares -circunstancia que provocaría que las inspecciones judiciales sean aplazadas, realizadas con premura, se dilaten o nunca se realicen por razones de orden público²¹⁴; recusaciones infundadas, inasistencias injustificadas, solicitudes de colisiones de competencias, nulidades y recursos improcedentes²¹⁵.
113. En relación con la situación de los operadores de justicia y la participación de los familiares de las víctimas en los procesos judiciales abiertos, la Comisión continuó recibiendo información acerca de un clima de amenazas, atentados, persecución y hostigamientos a sobrevivientes, familiares de víctimas, abogados, organizaciones acompañantes, testigos, jueces y fiscales que investigan casos de desapariciones forzadas²¹⁶. Como obstáculos adicionales, la información aportada señala elementos del contexto que contribuyen a un “estado de indefensión de hecho de las víctimas”²¹⁷; vacíos estructurales en la política pública y judicial sobre la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada²¹⁸; y mecanismos de derecho que revelan un estado de indefensión jurídica de las víctimas en los procesos de búsqueda y en los procesos penales por desaparición forzada²¹⁹.

²¹⁴ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 8.

²¹⁵ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 9.

²¹⁶ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 9.

²¹⁷ Entre los elementos de ese contexto se señaló un clima de intimidación que impide la presentación de denuncias; la continuidad de graves violaciones de derechos humanos; represalias contra las familias; desplazamiento forzado posterior o concomitante con la desaparición forzada; pérdida de confianza en las autoridades por insensibilidad; patrones culturales de discriminación tales como prejuicios, expresiones justificantes o justificación de la ausencia de investigación. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Desapariciones forzadas de afrodescendientes originarios del norte del Valle del Cauca: Discriminación e impunidad 1988-2012*, junio de 2012, pág. 42.

²¹⁸ Al respecto, se hizo referencia a la exigencia de plazos arbitrarios; la ineficacia del mecanismo de búsqueda urgente; la falta de recursos logísticos para diligencias de policía judicial; la no aplicación del Plan Nacional de Búsqueda a los casos registrados en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas; e inexistencia de Planes Regionales de Búsqueda de personas desaparecidas. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Desapariciones forzadas de afrodescendientes originarios del norte del Valle del Cauca: Discriminación e impunidad 1988-2012*, junio de 2012, pág. 42.

²¹⁹ En ese sentido, se señaló la pérdida de expedientes en las Fiscalías; ausencia de registro judicial de las denuncias de las familias; preclusión de la investigación; reserva del sumario sobre las diligencias para establecer el paradero de las víctimas, asignación a Fiscalías seccionales no especializadas; negativa a recibir denuncias en el domicilio de los familiares de la víctima; inversión de la carga de la prueba en la espalda de los familiares de las víctimas; no inicio de investigaciones cuando no se ha individualizado al autor; multiplicidad de instancias judiciales; lejanía geográfica, parálisis o ausencia de impulso procesal de oficio; demora injustificada para admitir a la parte civil; resoluciones inhibitorias o archivos “provisionales” de investigaciones; minimización de la gravedad de la desaparición forzada; inasistencia jurídica a las víctimas; ausencia de atención psicosocial; y ausencia de medidas de protección a familiares. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Desapariciones forzadas de afrodescendientes originarios del norte del Valle del Cauca: Discriminación e impunidad 1988-2012*, junio de 2012, pág. 43. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

114. En materia de exhumaciones, la Comisión nota que en el marco de la Unidad de Justicia y Paz, se exhumaron 3.929 fosas; se encontraron 4.809 cadáveres; se identificaron 748 cuerpos con identificación indiciaria; 1.994 cuerpos fueron plenamente identificados; se entregaron 1.813 cuerpos a los familiares; y 181 cuerpos identificados se encontrarían pendientes de entrega a sus familiares²²⁰. Asimismo, en relación con la atención a familiares de personas desaparecidas, se habrían realizado 248 jornadas de atención para 42.973 víctimas, y se habría tomado un total de 17.230 muestras biológicas²²¹.
115. La CIDH también ha recibido información sobre dificultades para recuperar los cuerpos en los casos en que las víctimas fueron arrojadas a los ríos o al mar, o que fueron incinerados en hornos crematorios o arrojados a animales salvajes con el fin de no dejar rastro²²²; así como acerca del impacto negativo de la construcción de represas en medio del conflicto y en zonas donde se encontrarían enterrados cuerpos de personas desaparecidas y asesinadas; y fosas comunes²²³. La Comisión estima que el Estado debe abordar esas situaciones con premura, seriedad y debida diligencia, a fin de evitar la posible obstaculización de la recuperación de cuerpos en esos lugares.
116. Si bien la CIDH valora las medidas orientadas a establecer el paradero de las personas desaparecidas y proceder a su plena identificación y entrega a sus familiares, observa que los avances registrados todavía serían incipientes en comparación con el número de personas desaparecidas²²⁴, y que continúa pendiente la implementación de planes o políticas eficaces para dar tratamiento adecuado a este fenómeno. En particular, respecto al funcionamiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adoptado en el año 2007, la sociedad civil indicó que los resultados de ese Plan habrían sido precarios, en la medida en que subsistirían problemas estructurales como la pérdida o destrucción de información necesaria para el hallazgo de las personas desaparecidas y un bajo número de personas identificadas en relación con la cantidad de restos exhumados²²⁵. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos lamentó la lentitud en la

²²⁰ Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>

²²¹ Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>

²²² Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 18. CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

²²³ Movimiento Ríos Vivos, *Represas en Colombia: desplazamiento y miseria. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, pág. 3.

²²⁴ En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos ha observado que el descubrimiento de las fosas se ha hecho principalmente con base en las declaraciones de paramilitares desmovilizados en su participación a través de la Ley 975 de 2005. ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 15. Asimismo, la Alta Comisionada señaló que la entrega digna de cuerpos y restos de personas desaparecidas a sus familiares requiere esfuerzos adicionales, ya que a octubre de 2011, la Fiscalía había exhumado 4.703 cuerpos, de los cuales cerca de un 30% (1.142) había sido identificado plenamente y entregado a los familiares. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 65.

²²⁵ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág.11. En ese sentido, se indicó que el Ministerio del Interior dio a conocer los resultados de un estudio en el cual el Instituto Nacional de Medicina Legal procesó 22.689 huellas de cadáveres y se lograron identificar 9.968 personas, que estarían actualmente inhumadas como personas sin nombre en cementerios de distintas regiones del país. De ese total, tan sólo 440 personas figuran en el Registro Nacional de Desaparecidos. Los resultados fueron remitidos al Instituto de Medicina Legal, que se encargó de hacer cotejos dactiloscópicos, depurar los listados y oficiar a las autoridades con el fin de ubicar expedientes y los lugares de inhumación de las personas identificadas mediante ese procedimiento. Lamentablemente, en los registros de Medicina Legal sólo pudieron encontrarse 3779 personas pues, en un número muy importante de casos, la información es confusa o inexistente, y hay fallas estructurales

implementación de ese Plan, y la insuficiente coordinación entre las varias instituciones y con familiares de las víctimas²²⁶.

117. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó el proceso de articulación con las “entidades competentes en la búsqueda de personas desaparecidas” y la inclusión del Plan Nacional de Búsqueda “dentro de los procedimientos y actividades que se desarrollan para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, incluyendo los procesos de exhumación a nivel nacional, donde se incluyen casos de las Unidades Nacionales de Fiscalías, competentes en las investigaciones asociadas a la desaparición de personas”²²⁷.
118. Por otra parte, la Comisión ya ha destacado que el 20 de agosto de 2010, el Congreso de la República promulgó la Ley 1418 de 2010, la cual tiene como objeto rendir homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada, adoptar medidas para su localización y plena identificación, y brindar asistencia a los familiares de las mismas durante el proceso de entrega de los cuerpos o restos exhumados; y observó con satisfacción la aprobación unánime en el Congreso de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, lo cual constituye un paso más hacia la ratificación de dicho Tratado²²⁸. Sin embargo, durante la visita, la Comisión recibió información que indicaría que la multiplicidad de las instituciones involucradas en la puesta en marcha de las medidas previstas en la Ley 1418 habría dificultado su operatividad²²⁹.
119. Más recientemente, en el mes de mayo de 2012, el Estado aprobó la Ley 1531 por medio de la cual se crea “la Acción de Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles”. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado valoró la aprobación de la Ley 1531 de 2012 y consideró que las familias de las personas desaparecidas contarán con las garantías de continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida; la conservación de su patria potestad en relación con sus hijos menores de edad; así como la protección de su patrimonio y de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios, cuando se trate de un servidor público²³⁰.

en la organización de los cementerios que impiden ubicar los restos de las personas enterradas sin nombre. En total, de las 9968 personas identificadas mediante el cruce de huellas, sólo fue posible ubicar y entregar los restos de 49 personas enterradas en distintos cementerios del país. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, Mayo 2012, pág. 12, con cita de Fundación Nydia Erika Bautista, *Boletín Recordis ¿Dónde están los desaparecidos en la ley de víctimas y en su reglamentación?*, Bogotá 2011, págs. 21 y sgts. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló “[...] es importante aclarar que se logró la identificación por cotejo dactiloscópico de 10.455 personas, de las cuales se han entregado 159 a los familiares y está pendiente la ubicación de 7.400 de los restos en cementerios del país. Los demás casos habían sido entregados previamente”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 100.

²²⁶ ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Colombia, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 15.

²²⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 99.

²²⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, párr. 24. La Ley 1418 de 2010 fue declarada exequible por la Corte Constitucional en su sentencia C-620/11 del 18 de agosto de 2011, y luego del depósito del instrumento de ratificación, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas entró en vigor en Colombia el 10 de agosto de 2012.

²²⁹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

²³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Comunicado de Prensa, *Ley de ausencia es un importante avance para víctimas de desaparición forzada y sus familiares: Oficina de la ONU para los Derechos Humanos*, 6 de junio de 2012.

La sociedad civil también juzgó positivamente esta ley, por cuanto facilitaría el acceso a los programas sociales del Gobierno y los trámites legales²³¹.

120. La Comisión valora las iniciativas estatales orientadas a garantizar los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada, y toma nota de los avances en materia de exhumaciones y entrega de cuerpos a los familiares. En particular, estima positivo que las versiones libres rendidas en el marco de la Ley 975 hayan resultado instrumentales para el hallazgo de cuerpos de personas desaparecidas²³². La CIDH también tiene en cuenta la información aportada por el Estado sobre la estrategia implementada por el Ministerio del Interior desde el año 2010, dirigida a “lograr la identificación, localización y entrega de cuerpos o restos de personas desaparecidas forzosamente”; y el proceso de reglamentación de la Ley 1408 bajo el desarrollo de la “Mesa Interinstitucional de apoyo a víctimas de desaparición forzada”, con la participación de distintas organizaciones de la sociedad civil y el reconocimiento de organismos internacionales²³³. Asimismo, el Estado informó que solo en el año 2010, se logró la identificación de 9.968 restos mortales, de los cuales el Gobierno Nacional ha hecho entrega de “160 cuerpos a sus familiares, en condiciones de dignidad”²³⁴. La CIDH valora la voluntad del Estado de seguir avanzando en la entrega de los cuerpos a sus familiares, reconociendo la necesidad de enfrentarse a los desafíos que ello plantea, y que se encuentre desarrollando estrategias institucionales en ese sentido. La Comisión considera que el Estado debe continuar adelantando esfuerzos para lograr el cabal cumplimiento de sus obligaciones internacionales en esta materia.
121. Al respecto, la Comisión destaca que el avance en los procesos judiciales resulta fundamental para dar con el paradero de las personas desaparecidas, por lo cual la información brindada por los perpetradores debe ser complementada con medidas de investigación eficaces e integrales que aborden de manera completa el fenómeno y las posibles víctimas, garantizando la amplia participación de los familiares en el proceso. Asimismo, la Comisión considera importante que se continúen adoptando medidas orientadas a completar, integrar y depurar la información vinculada con el fenómeno de las desapariciones forzadas.

²³¹ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 38.

²³² CIDH, *Audiencia Desapariciones forzadas en las Américas*, 16 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=3>

²³³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 88-89.

²³⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 94.

B. Ejecuciones extrajudiciales

122. Desde hace varios años, la Comisión ha recibido información sobre la continuidad de la perpetración de ejecuciones extrajudiciales por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado²³⁵. Este fenómeno se intensificó en la última década, y tuvo transcendencia mediante el fenómeno conocido como “falsos positivos”²³⁶.
123. En relación con el fenómeno de “falsos positivos”, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas indicó que:

[c]omo la situación de seguridad en Colombia comenzó a mejorar a partir de 2002 y los guerrilleros se retiraron de las zonas pobladas, algunas unidades militares se vieron en mayores dificultades para entrar en combate. En esas zonas se incentivó a algunas unidades para que hicieran montajes de muertes en combate. En otras zonas los soldados consideraban que los guerrilleros eran particularmente peligrosos y se mostraban reacios a librar combates contra ellos. Era “más fácil” asesinar a civiles. En otras zonas existen vínculos entre los militares y los narcotraficantes y otros grupos de delincuencia organizada. Como las unidades militares locales no quieren entrar en combate con los grupos ilegales con los que cooperan, el asesinato de civiles presentándolos falsamente como miembros de esos grupos hace parecer que las unidades militares están tomando medidas contra ellos²³⁷.

124. Por su parte, la Fiscal de la CPI señaló que:

Casos de falsos positivos – ejecuciones ilegales de civiles manipuladas por las fuerzas públicas para que parezcan bajas legítimas de guerrilleros o delincuentes ocurridas en combate – aparentemente se remontan a los años ochenta. Sin embargo, comenzaron a ocurrir por todo el país con alarmante frecuencia a partir de 2004. Los civiles ejecutados fueron reportados como guerrilleros muertos en combate tras alteraciones de la escena del crimen. La información disponible indica que estos asesinatos fueron cometidos por miembros de las fuerzas armadas, operando a veces con paramilitares y civiles como parte de un ataque dirigido contra civiles en varias partes de Colombia. En algunos casos, las ejecuciones estuvieron precedidas por detenciones arbitrarias, tortura y otras formas de malos tratos²³⁸.

²³⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia.

²³⁶ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia.

²³⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Adición. Misión a Colombia, 14° período de sesiones, A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010, párr. 21. La sociedad civil, por su parte, ha indicado que en el período 2002-2005, las ejecuciones extrajudiciales habrían respondido a una estrategia contrainsurgente, mientras que en el período 2006-2008 se habría producido el deterioro de esa estrategia y del perfil político de las víctimas, para en 2009-2010 verificarse una disminución considerable de las ejecuciones por parte del Ejército y el aumento de las responsabilidades de otras entidades, como la Policía Nacional. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012.

²³⁸ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 93.

125. Asimismo, la Fiscal de la CPI sostuvo que oficiales del ejército habrían declarado que existían estructuras para cometer asesinatos de falsos positivos, al menos a nivel de brigada²³⁹. En virtud de lo anterior, la Fiscal consideró que “la gran escala de los ataques, el número de víctimas, las semejanzas entre las denuncias de crímenes presentadas en todo el país, la planificación y organización necesarias para cometer los asesinatos y registrarlos posteriormente como bajas en combate, indican que los asesinatos de ‘falsos positivos’ equivalen a un ataque sistemático y a gran escala contra la población civil”²⁴⁰. La Fiscal concluyó que “la actividad judicial llevada a cabo hasta la fecha no ha logrado esclarecer el contexto y las circunstancias en las que estos crímenes se han cometido, sino que más bien ha perpetuado la impunidad conferida por el desempeño de un cargo oficial en lugar de disminuirla”²⁴¹.
126. La información disponible revela que los casos de ejecuciones extrajudiciales abarcan una serie de supuestos tales como: i) ejecución de miembros de la guerrilla *hors de combat*; ii) ejecución de líderes comunitarios acusados de ser colaboradores; iii) transferencia de cuerpos de grupos paramilitares a unidades del Ejército; iv) ejecución de informantes y miembros desmovilizados para encubrir crímenes anteriores, negar vinculaciones y destruir evidencia; v) ejecución de personas que mantienen lazos con organizaciones criminales como resultado de alianzas y corrupciones; vi) ejecución de personas que fueron intencionalmente reclutadas o detenidas (personas vulnerables, personas con discapacidad, adictos, personas en situación de calle y con antecedentes criminales); y vii) “errores militares” encubiertos por la simulación de un combate²⁴².

²³⁹ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 96, con cita de Juzgado Penal Especializado del Circuito de Sincelejo, Sucre, Sentencia anticipada contra Luis Fernando Borja Aristizabal, Radicado 2011-00004-00, 23 de junio de 2011. Juzgado Penal Especializado del Circuito de Sincelejo, Sucre, Sentencia anticipada contra Luis Fernando Borja Aristizabal, Radicado 2011-0010, 28 de septiembre de 2011.

²⁴⁰ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 110. Asimismo, la Oficina de la Fiscal determinó que presuntamente, las Brigadas 4, 14 y 17, actuando bajo el mando de la VI División de las Fuerzas Armadas, la 7 y 12 Brigada móvil, actuando bajo el mando de la IV División, la 9 Brigada, al mando de la V División, la 15 Brigada móvil y la 30 Brigada, al mando de la II División, han sido presuntamente responsables de la mayoría de los incidentes de falsos positivos ocurridos en distintas partes del país. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párrs. 114-117.

²⁴¹ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 220.

²⁴² Asimismo, se ha señalado que como parte de la estrategia antisubversiva, la llamada Política de Seguridad Democrática del año 2003 promovió el involucramiento de la población civil en tareas propias de la Fuerza Pública, a través de la implementación de una red de cooperantes e informantes, definida como “una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país que cooperan activa, voluntaria y desinteresadamente con las autoridades, participando en programas ciudadanos de cultura para la seguridad brindando información que permita la prevención y la persecución del delito. Ello se vincularía con el hecho de que muchas de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales pertenecen a los sectores más excluidos de la sociedad, incluyendo personas víctimas de desplazamiento forzado, reclusos, marginados o habitantes de la calle, [personas con discapacidad física o mental], personas desempleadas, trabajadoras sexuales y en general, personas seleccionadas para ser ejecutadas en razón de su condición de alta vulnerabilidad económica y social”. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 33, con cita de Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Política de Defensa y Seguridad Democrática, Bogotá, 2003, párrs. 130-131. Asimismo, se ha indicado que la práctica de desaparecer personas civiles y luego presentarlas como “dados de baja en combate” como guerrilleros, ha sido una constante, y en particular, en el Putumayo, ese tipo de casos se registró en el entorno de una alta militarización representada en tropas, nuevos batallones, recursos económicos y tecnológicos para la región. Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos y MINGA – Asociación para la Promoción Alternativa, *Informe. Desapariciones forzadas sin verdad ni justicia en el Bajo y Medio Putumayo. Crímenes ocultos e impunes*, febrero de 2012, pág. 17. La sociedad civil también destacó el hecho de que cerca del 60% de las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales en las cuales se pudo conocer la condición o actividades coincidía con personas ligadas al campo (47,4% eran campesinos, y 10,2% indígenas), lo que indicaría una relación manifiesta con los problemas agrarios no resueltos. Así, según ese informe, si se tienen en cuenta los niveles de desigualdad alcanzados, se observa que en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Arauca, Casanare y Meta, mencionados en el informe de Desarrollo Humano como los de mayor desigualdad en cuanto a concentración de la tierra, se ha llevado a cabo casi la mitad de las ejecuciones extrajudiciales reportadas, y además, 9 de los 12 departamentos con mayor número de familias desplazadas (Antioquia, Meta, Huila, Cesar, Norte de Santander, Caquetá, Tolima, Arauca y Valle) se encuentran dentro del grupo de los 12 departamentos en los cuales se reportan los mayores números de víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012, p+ags. 55, 56, 103.

127. Al respecto, la CIDH ha señalado que la protección activa del derecho a la vida y de los demás derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para juzgar y castigar la privación arbitraria de la vida, la integridad personal y la libertad. Especialmente, exige prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de las fuerzas de seguridad del propio Estado²⁴³.
128. En el mismo sentido, en el año 2010, el Comité de Derechos Humanos de la ONU expresó su preocupación por la existencia de un patrón extendido de ejecuciones extrajudiciales de civiles posteriormente presentados por la fuerza pública como bajas en combate, así como por Directivas del Ministerio de Defensa que otorgaban incentivos y el pago de recompensas sin control y supervisión interno, que habían contribuido a las ejecuciones de civiles²⁴⁴. Asimismo, el Comité manifestó su preocupación porque la justicia militar seguía asumiendo competencia sobre casos de ejecuciones extrajudiciales donde los presuntos autores eran de la fuerza pública²⁴⁵.
129. En cuanto a la situación actual de las Directivas del Ministerio de Defensa, la Comisión recibió información que indica que “aun cuando el Ministerio de Defensa afirma en la respuesta a un derecho de petición remitido por la Comisión Colombiana de Juristas, que la Directiva Ministerial Permanente 029 de 17 de noviembre de 2005 [ha sido derogada], no proporciona la información acerca de la norma a través de la cual se deroga dicha directiva”²⁴⁶. Además, se menciona que “actualmente la Directiva Ministerial Permanente 021 de 9 de julio de 2011 es aquella que reglamenta los criterios para el pago de recompensas [, pero las] Directivas en mención son documentos clasificados que tienen reserva legal, su circulación es restringida y su contenido consagra temas estrechamente ligados con la seguridad y la defensa nacional.

²⁴³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 26, con cita de Corte I.D.H., *Caso Myrna Mack Chang*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 153; *Caso Bulacio*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 111; *Caso Juan Humberto Sánchez. Solicitud de Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C No. 102, párr. 110.

²⁴⁴ Al respecto, la sociedad civil se refirió a la Directiva 029 del 17 de noviembre de 2005 que estipulaba el “pago de recompensas por la captura o abatimiento en combate” de miembros de organizaciones ilegales y el pago de “información que sirva de fundamento para la continuidad de labores de inteligencia y el posterior planeamiento de operaciones”. Como antecedentes en materia de incentivos y recompensas, es posible hacer referencia a la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002, el Decreto 128 de 2003, el Decreto 2767 de 2004, así como las posteriores Directivas del Ministerio de Defensa 015 y 016 de 2007. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 13. De acuerdo con la sociedad civil, la ausencia casi total de controles sobre este sistema de incentivos ha sido uno de los factores decisivos para reportar “bajas en combate”, las cuales también se premiaban con ascensos, condecoraciones y reconocimientos públicos. Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010. Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la seguridad democrática*, septiembre de 2012, pág. 38.

²⁴⁵ Cfr. ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 14.

²⁴⁶ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que “[...] la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional dio respuesta a la solicitud de información realizada por la Comisión Colombiana de Juristas. En esta respuesta se entregó toda la información pedida y los documentos soportes de la misma”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 123.

En consecuencia, la no expedición de copias de dichos documentos tiene soporte legal en criterios de razonabilidad y proporcionalidad (ley 57 de 1985)²⁴⁷.

130. Por su parte, la Alta Comisionada también manifestó que algunos oficiales del ejército continúan negando la existencia de las ejecuciones extrajudiciales y desprestigian el sistema judicial cuando se producen sentencias condenatorias²⁴⁸. Además, destacó que en el año 2011 se produjo la condena de un coronel retirado que aceptó responsabilidad en 57 ejecuciones cometidas entre 2007 y 2008, cuando era comandante de la Fuerza de Tarea de Sucre, siendo el oficial militar de más alto rango condenado por este delito a la fecha²⁴⁹.
131. Luego, en su informe correspondiente al año 2012, la Alta Comisionada indicó que “en ese año la Oficina en Colombia no recibió ningún informe de homicidios cometidos por militares con el propósito de inflar las estadísticas”²⁵⁰, mientras que “entre enero y octubre, 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”²⁵¹. La sociedad civil, por su parte, informó que desde el 7 de agosto de 2010 al 31 de diciembre de 2012, se habrían registrado 85 ejecuciones extrajudiciales atribuidas a la Fuerza Pública - 38% de las cuales habrían afectado a poblaciones en los territorios indígenas y afrocolombianos²⁵²-, mientras que sólo en el año 2012 se habrían registrado 25 casos.
132. En el acto de apertura de la visita *in loco*, el Vicepresidente de la República calificó como una “vergüenza” la situación de los “falsos positivos”, en la medida en que el Ejército “no puede utilizar las mismas técnicas que los grupos ilegales”. El Estado también ha indicado que las ejecuciones extrajudiciales son “homicidios de civiles que se han producido en circunstancias ajenas a las legítimas sanciones de miembros de la Fuerza Pública, [y] efectivamente constituyen graves violaciones a los derechos humanos y, en algunos casos, también graves violaciones al DIH”²⁵³.

²⁴⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 7, con cita de Ministerio de Defensa, Oficio No. 14131/MDVPAIDH-725 de 20 de febrero de 2012. Durante la visita, la Comisión recibió una copia de una presunta directiva del Ministerio de Defensa Nacional del año 2011 en la que se establecerían una serie de criterios para el pago de recompensas e información en actividades de inteligencia, contrainteligencia e investigación criminal. Ministerio de Defensa Nacional, Directiva Ministerial Permanente, S/N de 2011. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que la no expedición de copias “tiene soporte legal” y que mediante decisión de 18 de abril de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, dentro de la acción No. 2013-00282-00, declaró “bien negado” la solicitud hecha por la Comisión Colombiana de Juristas de copia de la Directiva 021. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 125.

²⁴⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 32.

²⁴⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr.33.

²⁵⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 46.

²⁵¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 47.

²⁵² Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Federación Internacional de Derechos Humanos, *Síntesis presentación en Audiencia sobre ejecuciones extrajudiciales desarrollada en 147° período ordinario de sesiones*, 13 de abril de 2013. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

²⁵³ CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

133. En sus observaciones al Proyecto de Informe, Colombia reiteró que:

Para el Estado, el comportamiento de sus agentes por fuera del marco de la constitución, de la ley y de las políticas es inaceptable, razón por la cual, el Gobierno Nacional ha tomado unas medidas contundentes enfatizadas a la judicialización de quienes incurrieron en actos de este tipo y la prevención de hechos futuros de esa naturaleza.

El [Ministerio de Defensa Nacional] ha reconocido la existencia de casos de homicidios presuntamente atribuidos a agentes del Estado y ha implementado medidas para su prevención e investigación. Junto con el Presidente de la República y los altos mandos militares, se crearon mecanismos para garantizar la transparencia y cooperación con las autoridades judiciales y disciplinarias en sus investigaciones²⁵⁴.

134. En ese sentido, el Estado destacó que el Ministerio de Defensa “ha sido el primer interesado en el restablecimiento de las condiciones que permitan brindarle a la población la posibilidad de convivir en un estado de paz”. Indicó que las autoridades nacionales trabajan “intensamente en cooperar con la justicia en la lucha contra la impunidad, en la reparación a las víctimas y en la garantía de no repetición de los hechos”²⁵⁵. En dicho marco, el Estado señaló las medidas adoptadas para hacer frente a esta situación, las cuales incluyen la expedición de políticas de carácter general y especializadas, así como su fortalecimiento²⁵⁶. En igual sentido, el Estado señaló que existe un “mensaje claro del Estado colombiano a sus Fuerzas Armadas sobre el comportamiento en el desarrollo de las operaciones y los incentivos para el cumplimiento de la misión”, en virtud de la Directiva No. 300-28 de 2008, mediante la cual se establece claramente que se “privilegia[n] las respuestas que ofrezcan menos impactos negativos en la sociedad”²⁵⁷.

²⁵⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 104-105.

²⁵⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 102.

²⁵⁶ Dentro de éstas, el Estado se ha referido, entre otras, a: i) la Política Integral de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa Nacional desarrollada desde el año 2008; ii) “política de prevenir el homicidio en persona protegida u homicidio agravado (Directiva 208 de 2008)”, a través de 15 medidas, las cuales “comprendieron acciones concretas en instrucción, doctrina, control disciplinario, responsabilidad del mando y coordinación con autoridades judiciales, entre otras”; iii) expedición del “Manual de Derecho Operacional (2009)”, mediante el cual “se desarrolló un modelo jurídico-operacional propio que responde a la realidad operacional colombiana, enmarcándose en un contexto de consolidación en el cual es necesario hacer uso gradual y diferenciado de la fuerza”; iv) “Política de lucha contra la impunidad (Directiva 07 de 2011)”, que prevé la colaboración “con la administración de justicia [...]”; v) expedición de las Directivas 10 de junio y 19 de noviembre de 2007, mediante las cuales “se exigió a todos los comandantes, contar con presencia de policía judicial en el lugar de los combates para asegurar la prueba y se creó el Comité de Seguimiento a Denuncias con el fin de impulsar las investigaciones y fortalecer las medidas de prevención”; vi) la creación de un “sistema de rendición pública y periódica de cuentas (Mesa Nacional de Garantías)”, el cual se sustenta en una “interlocución fluida con la sociedad civil”; y vii) la adopción de las Directivas 10 y 19 del Ministerio de Defensa Nacional, mediante las cuales se “creó la obligatoriedad para la Fuerza Pública de coadyuvar a las autoridades judiciales y de control en el desarrollo de las investigaciones penales y disciplinarias”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 106, 107, 108, 110, 111, 114, 138.

²⁵⁷ Al respecto, el Estado explicó que “[...] el Gobierno Nacional estableció una posición pública respecto a la importancia de mantener una escala de valores en la que se privilegia la desmovilización de los enemigos, sobre las capturas y estas sobre las muertes en combate”. Indicó que “[...] esta política se evidencia en hechos, del 200% de los resultados operacionales obtenidos en el 2011 y 2012, aproximadamente un 90% respondieron a capturas y desmovilizaciones y un 10% a muertes en desarrollo de operaciones militares u operativos policiales”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 118-120.

135. La Comisión valora las medidas adoptadas por el Estado y observa con satisfacción que de acuerdo con la información de público conocimiento, este fenómeno habría comenzado a disminuir, a pesar de lo cual todavía persistirían importantes desafíos en relación con el seguimiento de las medidas internas introducidas en el año 2008, con miras a prevenir las ejecuciones extrajudiciales²⁵⁸. Sin embargo, la Comisión reitera que la ejecución extrajudicial de civiles para luego ser presentados como bajas en combate implica una violación al derecho internacional de los derechos humanos y al DIH²⁵⁹, y que su carácter masivo y sistemático fue comprobado además por la Fiscalía de la CPI.

136. Asimismo, el Estado es responsable por las violaciones de derechos humanos derivadas de un uso abusivo y falta de proporcionalidad de la fuerza utilizada por las fuerzas de seguridad. Por ello, resulta de la mayor importancia que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar la protección de civiles y propender a una delimitación precisa de la proporcionalidad del uso de la fuerza tanto en el contexto como fuera de la situación de enfrentamiento armado.

137. En cuanto a la investigación de estos casos, la Comisión destaca que al momento de elaboración de este informe, en Colombia, la ejecución extrajudicial no se encuentra tipificada como tal en el derecho interno. Sin embargo, el Código Penal Colombiano posee un título dedicado a los delitos contra personas y bienes protegidos por el DIH, de modo que los casos de ejecuciones extrajudiciales son investigados por los tribunales internos en base al tipo penal de “homicidio en persona protegida” por el DIH, establecido en el artículo 135 de dicho Código²⁶⁰.

²⁵⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 48.

²⁵⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia.

²⁶⁰ El artículo 135 del Código Penal colombiano establece: “Homicidio en persona protegida. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, ocasione la muerte de persona protegida conforme a los Convenios Internacionales sobre Derecho Humanitario ratificados por Colombia, incurrirá en prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, multa dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de doscientos cuarenta (240) a trescientos sesenta (360) meses.

La pena prevista en este artículo se aumentará de la tercera parte a la mitad cuando se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo y las demás normas del presente título se entiende por personas protegidas conforme al derecho internacional humanitario:

1. Los integrantes de la población civil.
2. Las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa.
3. Los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate.
4. El personal sanitario o religioso.
5. Los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados.
6. Los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga.
7. Quienes antes del comienzo de las hostilidades fueren considerados como apátridas o refugiados.
8. Cualquier otra persona que tenga aquella condición en virtud de los Convenios I, II, III y IV de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales I y II de 1977 y otros que llegaren a ratificarse”.

138. En el año 2010, la Comisión observó que el número de condenas por la comisión de ejecuciones extrajudiciales era escaso. A esa fecha, se encontraban activos 1.244 casos de ejecuciones extrajudiciales ante la Unidad de Derechos Humanos y DIH de la FGN (en adelante “la Unidad de DDHH y DIH”), y se habían dictado 40 sentencias condenatorias contra 194 personas, doce de las cuales fueron por aceptación de cargos a través de la figura de sentencia anticipada. Asimismo, se habían proferido 10 sentencias absolutorias que habrían beneficiado a 33 personas²⁶¹.
139. Más recientemente, el Estado informó que existe un total de 2.013 investigaciones judiciales de casos de ejecuciones extrajudiciales que afectan a 3.254 víctimas, 708 de los cuales se encuentran en etapa de investigación formal y 52 en etapa de juzgamiento. En relación con esos casos, se encuentran identificados 4354 presuntos responsables (4.271 pertenecientes al Ejército Nacional, 92 a la Armada Nacional, 78 a la Policía Nacional y 11 al extinto DAS), 2.123 de los cuales se encuentran detenidos. Asimismo, se indicó que se han obtenido 245 sentencias condenatorias en relación con 639 personas, 562 de los cuales son agentes estatales, algunos de ellos de rango alto y medio²⁶². En materia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación (en adelante “la PGN”) indicó que adelanta 802 procesos por posibles homicidios en persona protegida, 188 de los cuales se encuentran en indagación preliminar, 458 en apertura de investigación y 156 en auto de pliego de cargos en adelante²⁶³.
140. La Comisión valora positivamente el aumento de procesos abiertos y sentencias condenatorias por casos de ejecuciones extrajudiciales, en comparación con la información disponible al año 2010. Sin embargo, de acuerdo con las cifras *supra* señaladas, observa que el número de investigaciones en etapas avanzadas del proceso así como el número de responsables sancionados todavía resulta limitado en relación con la totalidad de los casos. Ello, sumado a las dificultades vinculadas con el conocimiento de algunos casos de ejecuciones extrajudiciales por parte de la jurisdicción penal militar.
141. La Comisión tiene en cuenta lo afirmado por el Estado en cuanto a que ha sido un tema de especial atención “las acciones de traslado e impulso” de los casos, como parte del “compromiso que asume la institución militar en el esclarecimiento de los hechos [...]”. En ese sentido, el Estado señaló que “se estableció como parte de esta política que, en caso de duda, será competencia de la justicia ordinaria conocer del caso, premisa que se [mantenía] en firme en la reforma constitucional en la materia²⁶⁴. Asimismo, el Estado destacó la creación de la “figura del oficial de enlace de FFMM [Fuerzas Armadas] con la PGN y la Fiscalía General de la Nación, con el único propósito de facilitar la celeridad de las actividades de investigación, a través de la ubicación de los miembros de las Fuerzas que son sujetos de investigación y de la obtención de material probatorio”²⁶⁵.

²⁶¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 25.

²⁶² CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

²⁶³ Procuraduría General de la Nación, *Actuación de control preventivo, disciplinario y de intervención judicial de la Procuraduría General de la Nación, en torno a los asuntos que se tratarán en el 146 período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (noviembre 2 y 3 de 2012).

²⁶⁴ Concretamente, el Estado informó que “[...] se ha realizado el traslado de los casos por este tipo de conductas de la justicia penal militar a la justicia ordinaria. Como consecuencia de dicho traslado, actualmente existen más de 500 miembros de la Fuerza Pública condenados, pero aún se encuentran vigentes un número importante de procesos por fallar por parte de esta jurisdicción”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 112, 135.

²⁶⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 136.

142. Por otra parte, la Comisión continuó recibiendo información que indica que i) los hechos se analizarían siempre como incidentes individuales, aislados los unos de los otros no como crímenes de sistema ni como parte de una política generalizada²⁶⁶, no se toman en cuenta el contexto y los patrones, ni se establecen líneas lógicas de investigación²⁶⁷; ii) sólo se perseguiría a los soldados de menor graduación²⁶⁸; iii) los casos de uso abusivo de la fuerza tenderían a ser calificados como “errores militares”; iv) existiría una falta de entendimiento sobre el Batallón responsable de las operaciones y la utilización de Batallones Móviles, especialmente hasta el año 2007; v) los procesos no investigarían otras conductas como desaparición forzada, tortura, violencia sexual, o detención arbitraria a pesar de que luego, en el curso de la investigación, surgirían indicios de esos crímenes²⁶⁹; (vi) las limitaciones en las hipótesis de investigación conllevarían a que las primeras diligencias investigativas usualmente no sean de carácter completo y suelen presentar serias deficiencias²⁷⁰; vii) se presentarían obstáculos tales como disputas por la competencia territorial de los jueces²⁷¹, el cambio – a veces abrupto de fiscales²⁷², el cambio de normas procesales²⁷³, maniobras dilatorias excesivas²⁷⁴, falsos testimonios²⁷⁵, y alteración de la escena del crimen²⁷⁶, entre otros. En particular, respecto a la ejecución extrajudicial de los once jóvenes en la localidad de Soacha en el año 2008 – cuyos cuerpos fueron hallados en Ocaña y que fueron inicialmente reportados como muertos en combate por el Ejército²⁷⁷, la sociedad civil resaltó que existirían 15 investigaciones restantes en las que no se verificarían avances²⁷⁸.
143. Más aún, en relación con el cumplimiento efectivo de las pocas condenas impuestas, la sociedad civil indicó que los militares condenados por ejecuciones extrajudiciales cumplen

²⁶⁶ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 42.

²⁶⁷ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 59.

²⁶⁸ En febrero de 2012, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía informó que adelanta investigaciones por homicidios atribuidos a agentes del Estado contra 2624 soldados, 629 suboficiales y 427 oficiales. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, págs. 42, 44.

²⁶⁹ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 44.

²⁷⁰ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 44.

²⁷¹ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 60.

²⁷² FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 60.

²⁷³ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 60.

²⁷⁴ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 60.

²⁷⁵ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 62.

²⁷⁶ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Federación Internacional de Derechos Humanos, *Síntesis presentación en Audiencia sobre ejecuciones extrajudiciales desarrollada en 147° periodo ordinario de sesiones*, 13 de abril de 2013. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

²⁷⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia.

²⁷⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarios o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 5.

sus condenas en guarniciones militares y se habrían conocido casos de militares condenados que permanecen en el servicio activo – siguen siendo parte de la nómina de pagos-, continúan en la escala para ascensos y hasta siguen cotizando para su pensión, lo que significaría que no son inhabilitados en el servicio²⁷⁹.

144. La Comisión reitera que el Estado debe iniciar, desarrollar y culminar, en la jurisdicción penal ordinaria, de acuerdo con los estándares de debida diligencia y en un plazo razonable, las investigaciones pertinentes para esclarecer los casos de ejecuciones extrajudiciales y sancionar a sus responsables. En este sentido, la investigación no sólo debe estar orientada a la identificación de los responsables directos sino también de la estructura que favoreció o incentivó la comisión de esos actos. Por ello, la Comisión considera importante que, entre otros puntos, el Estado clarifique la situación de las Directivas del Ministerio de Defensa en cuanto al establecimiento de recompensas y premios; y que ejerza los controles internos pertinentes para asegurar que esos mecanismos cumplan con el fin específico para el cual fueron asignados.
145. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que la Directiva 021 del Ministerio de Defensa, “regula de manera adecuada y bajo los parámetros legales respectivos el pago de recompensas y de información”, y que se trata de un “documento clasificado que tiene reserva legal”²⁸⁰. No obstante, el Estado precisó que dentro de la política de recompensas de información del Ministerio de Defensa, se establecerían los siguientes mecanismos de control: i) “en ningún caso podrá pagarse una recompensa a servidores públicos”; ii) “todo pago de recompensa debe ser aprobado por acta del Comité Técnico de Seguimiento (compuesto por el Ministro de Defensa o su Delegado y los Jefes o Directores de Inteligencia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional), o del Comité Central (compuesto por los Jefes o Directores de Inteligencia de las Fuerzas y un grupo de analistas”); iii) “el pago de recompensa solo se produce luego de que el Comité respectivo revise los documentos soporte, como la orden de operaciones y el informe de patrulla entre otros, y valore el contexto operacional y su contribución a la desarticulación de la organización”; iv) el manejo de los recursos públicos para la entrega de recompensas es supervisado por la Controlaría General de la República, órgano que está facultado además para “iniciar las investigaciones que considere pertinente”; y v) la Controlaría “tiene acceso al proceso de ejecución presupuestal así como a la gestión de los mismos”, y se han realizado “auditorías anuales sobre los ordenadores de gastos reservados, como lo son los Jefes de Inteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía, los Directores de Inteligencia, el Director del GAULAS, los Comandantes de Gaulas a nivel regional, los Jefes de Estado Mayor de Divisiones y Brigadas del Ejército, y el Director de la DIJIN de la Policía Nacional”²⁸¹.

²⁷⁹ La sociedad civil destacó que no es sorprendente que exista un “pacto de silencio” en el que a los militares de bajo rango se les coacciona a “proteger” a sus superiores jerárquicos, a obedecer órdenes incluso las relacionadas con cambio de versión o a rendir falso testimonio, y entorpecer la búsqueda de la verdad. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, págs. 63-64.

²⁸⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 141.

²⁸¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 141-146.

C. Mecanismos de protección

146. En el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana, la Comisión ha dado particular seguimiento a los programas de protección que el Estado ha venido desarrollando, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que se encuentran en situación de riesgo, en particular, en el contexto del conflicto armado. Específicamente, la CIDH ha destacado que Colombia ha sido uno de los países pioneros del hemisferio en la creación de programas específicos de protección para distintos grupos de la sociedad colombiana, así como en la implementación de las medidas cautelares solicitadas por la Comisión²⁸². En ese marco, se ha recibido información sobre un alto número de personas protegidas, como así también sobre la disposición del Estado de proporcionar medidas materiales de protección y adoptar marcos normativos adecuados. Además, la Corte Constitucional ha confirmado que las medidas cautelares constituyen una fuente de obligaciones para el Estado.

147. Sin perjuicio de la evolución de los mecanismos desarrollados y de los avances significativos registrados en materia de protección, la Comisión ha recibido información consistente de la sociedad civil y, en especial, de personas beneficiarias de los programas de protección sobre diversas falencias en su funcionamiento, que dificultarían su protección efectiva. Algunas de las falencias señaladas incluyen: i) falta de coordinación entre los entes de protección, la FGN 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; ii) fallas en los mecanismos de concertación con los beneficiarios para la implementación de las medidas de protección, así como retardos en su cumplimiento o negativa a reconocer la representación de beneficiarios; iii) falta de acceso a la información sobre las evaluaciones de riesgo y la metodología de evaluación; y iv) desconocimiento por parte de los beneficiarios y sus representantes sobre los criterios utilizados para modificar, disminuir o desactivar los esquemas de protección²⁸³.

148. Por otra parte, varios beneficiarios de los sistemas de protección continuaron informando sobre la falta de acceso a los datos de inteligencia recabados en forma irregular y que han sido utilizados para el inicio de investigaciones en su contra. Estas acciones habrían sido realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad - institución que anteriormente estaba a cargo de brindar las medidas de protección- y otros entes de seguridad estatal. Según se informó, agentes del DAS habrían realizado seguimientos a beneficiarios de los esquemas de protección, habrían utilizado información confidencial del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia con el propósito de efectuar actividades de

²⁸² En particular, desde 1997 con la instauración del “Programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas, periodistas y líderes sociales”. Dicho programa fue creado como resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, para proteger a ciertos grupos de población, especialmente vulnerables por el accionar de organizaciones armadas al margen de la ley, en sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal. Los objetivos del Programa son: i) fortalecer a las entidades estatales competentes del orden nacional, regional y local para que emprendan acciones conjuntas, articuladas, integrales y permanentes que propendan por la prevención y protección de los derechos humanos de los habitantes de las comunidades en riesgo focalizadas; ii) fortalecer las formas organizativas tradicionales, autoridades tradicionales, y a las organizaciones sociales de las comunidades en riesgo focalizadas, para que desarrollen iniciativas, presenten propuestas, concierten con las autoridades públicas y se involucren en la implementación, seguimiento y control de las medidas de prevención y protección de los derechos humanos y del DIH; iii) reestablecer o mejorar las relaciones entre el Estado y la comunidad para la concertación, desarrollo, seguimiento y evaluación de medidas preventivas y protectivas planteadas en los planes de acción.

²⁸³ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

inteligencia y habrían ordenado la interceptación de equipos de comunicación²⁸⁴. Dicha situación, habría exacerbado la desconfianza de las personas beneficiarias y acentuado los retos que las autoridades competentes poseen en la implementación de los programas de protección.

149. En ese escenario, la CIDH recibió con beneplácito que, mediante el Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011²⁸⁵ se creó la Unidad Nacional de Protección como entidad que asumió las funciones de protección que llevaban a cabo el Ministerio del Interior y de Justicia y el DAS. La UNP se encuentra adscrita al Ministerio del Interior - con calidad de Unidad Administrativa Especial-, está compuesta por 10 funcionarios principales y cuenta con importantes recursos financieros. Asimismo, para el año 2012, más de 3000 personas se encontraban cobijadas por los programas de protección de la UNP.
150. En virtud de lo anterior, durante la visita, la Comisión prestó especial atención a la información proporcionada por las personas tuteladas por los sistemas de protección, organizaciones de la sociedad civil, autoridades estatales y otros actores, con el objetivo de dar seguimiento a la implementación de los programas de protección. A continuación, la CIDH abordará algunos de los avances, desafíos y preocupaciones identificados en materia de protección.

1. Marco normativo en materia de protección

151. De acuerdo con la información aportada durante la visita, los programas de protección en Colombia se dividen en tres categorías, a saber: i) las víctimas y testigos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH pueden acudir al “Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía” y al “Programa de protección de víctimas y testigos que participan en los procesos judiciales establecidos en la Ley 975 de 2005”; ii) las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias pueden cobijarse bajo el “programa de protección de derechos humanos de la UNP del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional (Programa de protección en razón del riesgo)” y la “Ruta de protección para la población en situación de desplazamiento”; y iii) los servidores públicos cuentan con los programas de protección de la Fiscalía General de la Nación – si son funcionarios de esa institución-, y el programa de protección de derechos humanos de la UNP del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional (Programa de Protección en razón del cargo)²⁸⁶.
152. Aunado a lo anterior, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece la obligación de adoptar medidas especiales de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación²⁸⁷; tomar en cuenta la información proveniente del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo a fin de establecer medidas de prevención y mitigar riesgos existentes²⁸⁸; y adoptar una protección reforzada para las mujeres víctimas²⁸⁹. La Ley 1448 también contempla una

²⁸⁴ CIDH, *Audiencia Garantías para el ejercicio de los derechos de los miembros del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado*, 5 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=117&page=2>

²⁸⁵ Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Octubre/31/dec406531102011.pdf>

²⁸⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”*, 7 de mayo de 2012, pág. 7.

²⁸⁷ Ley 1448, art. 31.

²⁸⁸ Ley 1448, art. 31, parágrafo 2.

²⁸⁹ Ley 1448, art. 31, parágrafo 3.

serie de parámetros en materia de protección²⁹⁰, mientras que su Decreto Reglamentario provee lineamientos respecto de la aplicación del enfoque diferencial y la adopción de medidas de protección colectivas²⁹¹.

153. Adicionalmente, durante la visita, la Comisión tuvo la oportunidad de reunirse con miembros de la UNP, quienes informaron que la UNP se encarga de unificar la coordinación, articulación y ejecución de los programas de protección, con excepción de los programas que están bajo la dirección de la FGN y la PGN²⁹². Así, las funciones de valoración y determinación del riesgo - que eran competencia exclusiva de la Policía Nacional-, pasan a ser competencia del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (en adelante “CTRAI”) y del Grupo de Valoración Preliminar (en adelante “GVP”). Por su parte, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante “CERREM”) – que reproduciría la composición y funciones del anterior Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER)- asume las funciones de valoración de los casos²⁹³. El Estado también informó que se creó un grupo especial denominado Grupo de Trámites de Emergencia - GETEM -, el cual hace análisis de casos y activa la presunción constitucional de riesgo²⁹⁴.
154. En relación con el marco normativo en materia de protección, diversas organizaciones indicaron que la unificación de los programas del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional en cabeza de la UNP, así como la inclusión de nuevos entes en las funciones de valoración del riesgo son medidas positivas²⁹⁵. A pesar de ello, manifestaron que dicha unificación no cubre a todos los programas de protección, por lo que todavía existiría una variedad de programas y una situación de dispersión normativa, que no se ajustaría a los criterios establecidos en la Ley de Víctimas²⁹⁶. Asimismo, la sociedad civil consideró que la multiplicidad de normas y dispersión de programas no permitiría que las instituciones trabajen de manera coordinada,

²⁹⁰ El artículo 32 de la Ley 1448 contempla una serie de parámetros en materia de protección, a saber: a) medidas proporcionales al nivel de riesgo de la víctimas antes, durante y después de su participación; b) los criterios para evaluación del riesgo fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como el hecho de que la decisión de la medida de protección, debe ser conocida previamente por la víctima o testigo; c) evaluación periódica del riesgo y actualización de medidas; d) sugerencia de medidas alternativas o complementarias por parte de las víctimas o testigos; e) adopción de criterios diferenciales por género, capacidad, cultura y ciclo vital; f) coordinación de los programas de protección con los programas de atención a víctimas; g) realización de entrevistas en sitios seguros y confiables; y h) información permanente a las autoridades judiciales y administrativas.

²⁹¹ El Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448, resalta la necesidad de adoptar un enfoque diferencial y articular los programas de atención con los programas de protección y estipula que las personas beneficiarias de medidas de protección deberán contar con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, encargado de coordinar dichas medidas con las ofertas sociales del Estado y con la atención psicosocial. En materia de protección colectiva, este Decreto prevé la elaboración de los mapas de riesgo, los cuales deben recoger la información de la Red de Observatorios de Derechos Humanos, del Sistema de Alertas Tempranas del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, lo cual permitirá definir las zonas y los sectores poblacionales que requieren atención de manera prioritaria. La Fuerza Pública tendrá un papel protagónico al momento de decidir sobre las condiciones de seguridad para los retornos y reubicaciones, pues serán sus miembros quienes emitan una “evaluación” de las condiciones de seguridad. Véase, Decreto 4800 de 2011, arts. 217-219.

²⁹² Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

²⁹³ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”,* 7 de mayo de 2012, pág. 9.

²⁹⁴ El Estado informó que, entre enero y octubre de 2012, se activó la presunción constitucional de riesgo en 226 casos tramitados por vía de emergencia para población desplazada, cifra que corresponde al 31% del total de las solicitudes tramitadas por vía de emergencia por parte de la UNP en ese período. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”,* recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

²⁹⁵ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

²⁹⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”,* 7 de mayo de 2012, pág. 18.

sumado a que existiría desconocimiento de los programas de protección por parte de las autoridades departamentales y municipales, y por parte de los propios beneficiarios.

155. La CIDH ha observado que la política global de protección implementada por el Estado - a través de diversos programas, Decretos y Directivas, entre otros-, ha tenido la finalidad de responder a situaciones concretas y proporcionar guías para la implementación de enfoques diferenciales para personas que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad. Sin embargo, la Comisión ha señalado que “los Estados deben adoptar normas que delimiten con claridad las competencias y responsabilidades de las autoridades que intervengan en la implementación y vigilancia de las medidas de protección y aseguren jurídicamente las atribuciones con que cuentan las autoridades para tales fines”²⁹⁷. En esta línea, para la CIDH es fundamental que en la aplicación de cualquier marco normativo, los programas de protección cuenten con los “recursos humanos suficientes, entrenados y capacitados para recibir las solicitudes de protección, evaluar el nivel de riesgo, adoptar e instrumentar las medidas de protección, así como monitorear las medidas que se encuentren vigentes”²⁹⁸.

2. Avances y desafíos en la implementación de los Programas de la Unidad Nacional de Protección

156. La Comisión, al igual que la Alta Comisionada²⁹⁹, desea reconocer el trabajo que se encuentra desarrollando la UNP. Especialmente, la CIDH destaca: i) el apoyo institucional y financiero que dicho programa se encuentra recibiendo; ii) la implementación de esquemas materiales de protección; iii) la incorporación de un enfoque diferenciado, respecto de la situación de riesgo de las mujeres, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad; iv) la instauración de Comités de evaluaciones de riesgos y recomendaciones de medidas; y v) el alto número de beneficiarios que se encuentran tutelados por el programa.
157. Durante la visita, los miembros de la UNP destacaron que el programa se basa en los principios de consentimiento e interés, y que se realizan más de 10.000 estudios de riesgo anuales. Asimismo, se informó que, para el año 2012, el Programa de Protección abarcaba a 1650 sindicalistas, 1150 defensores de derechos humanos y 230 periodistas. También se explicó que, desde la creación de la UNP, se han producido 8 atentados, en los cuales todos los beneficiarios resultaron ilesos y que esos hechos fueron puestos en conocimiento de la FGN. En ese sentido, los miembros de la UNP afirmaron que para dar respuesta a los requerimientos de protección, existe coordinación institucional con la Unidad de Víctimas, la Unidad de Restitución, el Defensor del Pueblo, la FGN y los Personeros respectivos³⁰⁰.
158. Adicionalmente, los miembros de la UNP indicaron que se continúa dando seguimiento a las amenazas vinculadas con situaciones calificadas de riesgo extraordinario y subrayaron que el principal desafío de la UNP estaría constituido por todas aquellas personas que se encuentran en una situación de riesgo, pero que no han solicitado aún protección a la institución³⁰¹.

²⁹⁷ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 489.

²⁹⁸ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 505.

²⁹⁹ Ver: ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 22° período de sesiones, A/HCR/22/17/Add.3, 7 de enero de 2013, párr. 39.

³⁰⁰ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³⁰¹ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

159. Más recientemente, el Estado ha indicado que, desde la implementación de la Ley 1448, la UNP ha recibido 1965 solicitudes de protección por partes de víctimas del conflicto armado y “personas intervinientes en procesos de restitución de tierras”. Indicó que se han realizado 1665 estudios de riesgo, de los cuales 5 fueron considerados como “riesgo extremo”, 659 “riesgo extraordinario”, y 820 como “riesgo ordinario”. Señaló que también se han realizado “185 reevaluaciones de riesgo luego de que se presentaron nuevos hechos de amenazas o intimidaciones en contra de víctimas o reclamantes de tierras posteriores a su primera valoración de riesgo”. Adicionalmente, el Estado indicó que la UNP “brinda protección a 485 víctimas del conflicto armado interno y 452 reclamantes en procesos de restitución de tierras”, y que desde su creación “se han atendido a más de 700 víctimas y reclamantes de tierras beneficiarios de medidas de protección a través del trámite de emergencia en virtud de la presunción constitucional de riesgo que les asiste”³⁰².
160. Por otra parte, en el marco de las reuniones temáticas celebradas con miembros de la sociedad civil y organizaciones amparadas por los programas de protección, la CIDH recibió información sobre los desafíos que posee su implementación³⁰³. Especialmente, miembros de la sociedad civil indicaron que, en el contexto de la continuidad de la situación del conflicto armado, la situación de riesgo es más gravosa para las personas que se encuentran adelantando procesos de reclamación de sus derechos, especialmente, el derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas³⁰⁴. En ese escenario, la información fue consistente respecto de la falta de medidas de protección en las zonas del interior del país, especialmente, en las zonas rurales³⁰⁵.
161. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que “[...] gran parte de las personas beneficiarias del programa de protección de la UNP son víctimas del conflicto armado. Generalmente, estas personas se encuentran ubicadas en el interior del país, en zonas rurales de difícil acceso y escasos recursos tecnológicos”³⁰⁶. No obstante, el Estado destacó que en 2013 se han atendido 533 casos de víctimas, de las cuales 318 “son solicitantes procedentes de zonas rurales”³⁰⁷. En ese sentido, indicó que la UNP cuenta con políticas especializadas para atender a este grupo, incluyendo: i) el seguimiento de “protocolos específicos” que atienden a un tratamiento diferencial que tenga en cuenta “el contexto en el que se encuentran y las costumbres propias del entorno en el que viven”; ii) la adopción de “medidas urgentes de protección derivadas de la activación de la presunción constitucional de riesgo que los ampara”; y iii) la entrega de “medidas materiales con enfoque diferencial tales como balsas, pangas y elementos para fortalecer a las guardias indígenas (botas, cantimploras, bastones de mando, radios de comunicación, entre otros)”³⁰⁸.

³⁰² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 150-151.

³⁰³ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³⁰⁴ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”*, 7 de mayo de 2012, pág. 2.

³⁰⁵ Información proporcionada en las reuniones con sociedad civil, llevadas a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³⁰⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 149.

³⁰⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 152.

³⁰⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.153.

a. Valoración del Riesgo

162. En cuanto al mecanismo de evaluación de riesgo de los posibles beneficiarios, los miembros de la UNP se refirieron a los Decretos 2816 (2006), 1740 (2010), 4912 (2011), y 1225 (2012), y explicaron que la ruta protección comienza cuando una persona radica una solicitud de protección, que es evaluada por la Gestión del Servicio³⁰⁹. Luego, la solicitud es enviada al CTRAI, el cual realiza un trabajo de campo a fin de verificar la información con las entidades competentes. Dicha entidad se encarga también de diligenciar el “Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo” -concebido por la Corte Constitucional mediante el Auto 266 de 2009-, necesario para la verificación de cada asunto, con el fin de que sea analizado por el GVP, con sede en Bogotá. Por su parte, el GVP sesiona con la participación de 9 entidades, 5 de carácter permanente y 4 como invitados especiales, quienes conjuntamente analizan la situación de riesgo de cada asunto, de acuerdo con la información que suministra el CTRAI, con el propósito de presentar el concepto de nivel de riesgo en materia de medidas idóneas ante el CERREM³¹⁰.
163. El CERREM, compuesto por 13 entidades, 5 miembros permanentes y 8 entidades invitadas, tiene como objetivo llevar a cabo la valoración integral del riesgo, la recomendación de las medidas de protección y las acciones complementarias. En el marco de ese ejercicio, se tiene en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman – de acuerdo con sus competencias- para la decisión de la adopción de las medidas o las posibles acciones complementarias que se requieran. De esta manera, el CERREM toma una decisión final respecto al caso, la cual es notificada al Director de la UNP mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al solicitante³¹¹.
164. En relación con esos procedimientos, la Comisión observa con preocupación que la sociedad civil señaló que no tendría acceso al informe que se realiza sobre su situación de riesgo, bajo el argumento de que es reservado. Esta circunstancia limitaría las garantías de debido proceso, dado que la falta de conocimiento de los fundamentos de la decisión obstaculizaría los mecanismos para impugnarla³¹². Al respecto, la CIDH considera que la respuesta estatal frente a una solicitud de medidas de protección debe estar debidamente motivada y para ello, tanto la decisión como los elementos tomados en consideración para fundar esa decisión, deben ser puestos en conocimiento de los solicitantes.
165. Asimismo, la CIDH considera que, sin perjuicio de que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y que puede estar sujeto a limitaciones, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2) de la Convención Americana, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad³¹³. En ese sentido, el Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

³⁰⁹ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³¹⁰ Información disponible en: <http://www.unp.gov.co/comohacemos.html>.

³¹¹ Información disponible en: <http://www.unp.gov.co/comohacemos.html>.

³¹² Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³¹³ Véase, CJI/RES. 147 (Ixxiii-0/08), Principios sobre el derecho de acceso a la información, 7 de agosto de 2008. Disponible en: www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-0-08.pdf.

166. Por lo tanto, la Comisión exhorta a las autoridades competentes a implementar mecanismos idóneos para que tanto las personas que solicitan protección como las personas amparadas por el programa puedan tener acceso - bajo las consideraciones que se estimen pertinentes a la luz de la normativa nacional y los estándares internacionales-, a los informes correspondientes y puedan obtener una respuesta fundamentada de las decisiones tomadas por las instancias que se encargan de valorar las situaciones de riesgo.
167. Durante la visita, la sociedad civil también expresó las siguientes preocupaciones en cuanto a los mecanismos internos de valoración de riesgo: i) se producirían demoras en los procesos de evaluación³¹⁴; ii) cuando el riesgo es calificado de extraordinario, las medidas de protección serían impuestas de manera unilateral por la UNP, sin que exista flexibilidad, ni un espacio de coordinación con los beneficiarios y dejando de lado el principio de concertación³¹⁵; y iii) el acceso al programa de la UNP estaría obstaculizado porque las autoridades oficiales asumen la falta de credibilidad de las personas solicitantes, sobre quienes recaería la comprobación fáctica y la presentación de pruebas sobre su situación de riesgo³¹⁶.
168. Sobre esas preocupaciones, la Comisión reitera que el Estado “debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa”³¹⁷ de las personas a proteger o de los beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH y medidas provisionales de la Corte Interamericana. Asimismo, se deben tomar todas las medidas necesarias para que los procedimientos se desarrollen con la debida celeridad y adoptando las acciones oportunas, en vista de que se encuentra en juego la protección de los derechos a la vida e integridad personal. Especialmente, la CIDH desea recalcar que es necesario que los programas de protección estén dotados “de personal que permita crear lazos de confianza con las personas que solicitan protección”³¹⁸, con el objetivo de que se desarrollen en cumplimiento del principio de transparencia.
169. En cuanto a la articulación de las medidas de protección con la solicitud de medidas cautelares por parte de la CIDH, en las varias reuniones celebradas, diversos defensores y defensoras de derechos humanos beneficiarios de medidas cautelares indicaron que han tenido que someterse nuevamente a un proceso de “demostración del riesgo”, a fin de ingresar al programa

³¹⁴ En particular, se afirmó que existen fallas en el proceso de trámite de las solicitudes, especialmente, porque los tiempos no se ajustarían a las necesidades de protección, en la medida en que la reunión del CERREM sería una vez al mes. AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que es necesario tener en cuenta que la mayoría de los solicitantes se encuentran en “zonas de difícil acceso” y se plantean “dificultades de comunicación”, lo que “en algunas ocasiones dificulta el contacto con el solicitante, impide que el acceso a la zona se realice fácilmente, y retrasa la solicitud y recepción de la información que sustenta la situación de riesgo”. En ese sentido, el Estado reconoció que si bien el término de 30 días establecido en la normatividad que rige el programa de protección de la UNP, puede excederse, ello puede responder a situaciones como la descrita. No obstante, destacó que “es política de la UNP hacer todos los esfuerzos por cumplir el plazo” y que, en general, el cumplimiento de los 30 días es un tiempo adecuado que permite realizar las actividades asociadas al análisis y documentación de la situación de riesgo de los solicitantes. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 154-157.

³¹⁵ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³¹⁶ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

³¹⁷ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 493.

³¹⁸ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 494.

de protección de la UNP³¹⁹. Al respecto, la Comisión destaca que, en el contexto de la visita, las autoridades estatales se comprometieron expresamente a no continuar con la práctica de exigir una nueva “demostración del riesgo” a los beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH.

170. Sobre este particular, la Comisión advierte que, si bien el Estado ha manifestado que las medidas de protección se implementan de manera automática, se ha recibido información que indica que en algunos casos, los beneficiarios no reciben medidas de protección, por considerar que su nivel de riesgo es ordinario. El Estado ha indicado que, en efecto, cuando la situación de riesgo es ponderada como ordinario, la UNP “no puede implementar medidas especiales para este tipo de personas”, aunque sí se “conservan otro tipo de medidas especiales adoptadas por otras entidades del Estado”, las cuales son adoptadas solamente con la existencia de la medida cautelar y el “consentimiento del beneficiario”³²⁰. La CIDH nota que, en virtud de esta situación, se han presentado casos en los que las personas deben recurrir a acciones de tutela, a fin de lograr la efectiva vinculación a los programas de protección correspondientes. La Comisión también ha tomado conocimiento de estas situaciones en relación con la implementación de medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana, por ejemplo, en el caso de la *Masacre de La Rochela vs. Colombia*.
171. En cuanto a la implementación de medidas de protección para personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la UNP indicó que actualmente existe una nueva política, por medio de la cual se aplica un procedimiento de urgencia. Así, ante una nueva medida cautelar solicitada por la Comisión, se proporciona protección inmediata y se registra a la persona directamente en el programa, sin necesidad de que se realice un estudio de riesgo. En el caso de medidas cautelares colectivas, se inicia un proceso de concertación con las organizaciones, a fin de que se identifique a las personas prioritarias, para proporcionar protección inmediata³²¹. Al respecto, el Estado ha señalado que ello es producto del compromiso asumido por el Director de la UNP ante la Comisión, de “no realizar evaluación de nivel de riesgo cuando la CIDH solicite nuevas medidas cautelares”³²².
172. Por otra parte, respecto de las medidas cautelares otorgadas en años anteriores, la UNP manifestó que: (i) en cuanto a medidas individuales, se brinda protección como mínimo durante 1 año, sin realizar el estudio de riesgo; y (ii) respecto a medidas colectivas, se estarían realizando estudios de riesgo en la actualidad, con el objetivo de verificar su vigencia³²³. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado puntualizó que es una política de la UNP realizar “reevaluaciones de riesgo periódicas (mínimo una vez al año) posterior a la solicitud de la medida cautelar”. Señaló que la reevaluación de la situación de riesgo “permite determinar y definirá el tipo de protección a implementar y si es competencia del programa de protección de la UNP o de otra entidad del Estado”³²⁴.

³¹⁹ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³²⁰ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado explicó que no se trata de medidas generales, sino que obedecen a “situaciones especiales” que son atendidas por otras autoridades, principalmente por la Policía Nacional. Indicó que se trata además de medidas que “no requieren los procedimientos estipulados por la UNP”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 159-160.

³²¹ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³²² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 162.

³²³ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³²⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 161.

173. La CIDH reconoce que es fundamental que los Estados realicen un análisis de la situación para determinar, en consulta con los beneficiarios, las medidas idóneas de protección que se adoptarán para proteger sus derechos y, con base en este análisis, se posibilite un efectivo y diligente cumplimiento de las medidas cautelares solicitadas. El Estado ha explicado que la UNP “es consciente que las medidas deben ser determinadas en conjunto con el beneficiario”, y que Colombia no pretende cuestionar “la autoridad de la CIDH para otorgar o levantar medidas cautelares”. Sin perjuicio de ello, el Estado indicó que es un “requisito legal para mantener las medidas cautelares de protección por parte de la UNP, la realización de una evaluación de riesgo y que la misma pondere extraordinario o extremo”³²⁵. Además, ha señalado que las medidas solicitadas por la CIDH “no son implementadas únicamente por la UNP [sino que en aquellos] casos en que después de una reevaluación el riesgo pondere ordinario, hay otras entidades que adoptan medidas tendientes a atender estos casos”³²⁶.
174. En este escenario, la Comisión estima pertinente destacar que las consideraciones sobre la implementación y seguimiento de las medidas cautelares, se estiman aplicables a todas aquellas medidas que la CIDH ha dictado en años anteriores y que han mantenido su vigencia, en vista de situaciones de riesgo que se han renovado constantemente en el tiempo. Asimismo, la Comisión desea subrayar que corresponde exclusivamente a este organismo la decisión sobre su levantamiento, en cumplimiento de su normativa. La Comisión valora la reiteración del Estado sobre su compromiso de “implementar y hacer seguimiento a las medidas cautelares que son solicitadas por la CIDH”³²⁷.
175. La CIDH también destaca que si bien el Estado debe tener conocimiento y analizar la situación de riesgo del beneficiario de medidas cautelares, este análisis debe realizarse a efectos de determinar, en conjunto con el beneficiario, las medidas de protección más adecuadas. Así, en virtud del carácter vinculante de las medidas de protección del sistema interamericano, reconocido por el Estado de Colombia³²⁸, y del principio de buena fe que rige en el derecho internacional, la fase que le corresponde al Estado ante una solicitud de medida de protección proveniente del sistema interamericano, es la de su implementación y seguimiento³²⁹. En tal sentido, la Comisión recuerda que la implementación de medidas de protección otorgadas en el contexto de procedimientos internacionales no puede estar subordinada al inicio o agotamiento de procesos internos, ya que eso contraviene las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado.

³²⁵ Al respecto, el Estado señaló que el Ministerio de Relaciones Exteriores “convoca periódicamente a reuniones de seguimiento y concertación”, espacio en el cual participan las distintas entidades estatales en conjunto con el beneficiario de las medidas. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 163-164.

³²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 165.

³²⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 165.

³²⁸ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser. L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párrs. 459-460. Véase, asimismo, Corte Constitucional, Sentencia T524/05, 20 de mayo de 2005, fundamento 7. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-524-05.htm>.

³²⁹ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser. L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 459.

b. Implementación de medidas materiales de protección y su idoneidad

176. En cuanto a la implementación de las medidas materiales de protección, los miembros de la UNP señalaron que, en el pasado, no se adoptaban esquemas de protección mientras se realizaban los estudios de riesgo. Sin embargo, subrayaron que en situaciones de inminencia las medidas son implementadas de inmediato, mientras se llevan a cabo los estudios de riesgo. En ese sentido, se informó que existen 1700 esquemas de protección y que, de acuerdo con la última licitación, el servicio se dividirá en 3 operadores privados. Como medidas de seguimiento, la UNP realiza entrevistas a los beneficiarios cada 3 meses, a fin de monitorear el funcionamiento del servicio de protección³³⁰.
177. No obstante, la sociedad civil consideró que el concepto de protección utilizado se limitaría a la seguridad brindada por los miembros de la Fuerza Pública - aun cuando la Fuerza Pública es un actor más del conflicto armado³³¹- y señaló como principales fallas o limitaciones en la implementación de las medidas de protección las siguientes: i) dificultades de acceso y cobertura limitada; ii) desarticulación entre los programas de protección y los programas de atención para víctimas³³², desprotección de las familias de las personas que se encuentran en riesgo y limitaciones para la adopción de medidas de protección con un enfoque diferencial para los sujetos de especial protección constitucional; iii) demoras injustificadas en la implementación de las medidas una vez que éstas han sido adoptadas por las instancias correspondientes³³³; iv) dificultades por la ausencia de ciertas medidas de protección, especialmente, ausencia de medidas de protección de carácter colectivo³³⁴; v) en el caso de los líderes sindicales, se señaló que la dificultad orgánica del programa de protección es su carácter predominantemente coyuntural e individual, cuya finalidad ha sido proporcionar una serie de medidas enfocadas a situaciones particulares de amenazas, que no han sido suficientes para superar la violencia antisindical³³⁵.
178. Para que las medidas de protección sean adecuadas, deben ser idóneas para proteger la situación de riesgo en que se encuentre la persona y, para ser efectivas, deben producir los resultados esperados³³⁶. En ese sentido, la CIDH ha manifestado constantemente que es necesario que el Estado y los beneficiarios diseñen conjuntamente la modalidad de las medidas de protección en cada asunto concreto. Como corolario del seguimiento a las medidas de protección implementadas, se ha señalado continuamente que los Estados deben diseñar políticas que les permitan monitorear la efectividad de las medidas seleccionadas y proporcionar un constante seguimiento a su evaluación, frente a las situaciones de riesgo que los beneficiarios poseen³³⁷.

³³⁰ Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³³¹ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como "Ley de Víctimas"*, 7 de mayo de 2012, pág. 19.

³³² Las medidas adoptadas por las Alcaldías y Gobernaciones no son complementadas con los programas de atención que están en cabeza de Acción Social, ni la ley ni los decretos que se han expedido hasta ahora tienen mecanismos concretos y claros de coordinación entre los programas de protección y las medidas de asistencia y reparación.

³³³ El Decreto 4912 de 2011 no establece expresamente un término para la adopción de las medidas de protección, una vez que hayan sido aprobadas por el CERREM.

³³⁴ Las comunidades que ya están expuestas a un riesgo inminente requieren de medidas distintas a las preventivas.

³³⁵ Central Unitaria de Trabajadores, Confederación General del Trabajo, Confederación de Trabajadores de Colombia, *Informe a presentar en la 101ª Conferencia de la OIT 2012*, pág. 14.

³³⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, doc. doc. 5 rev. 1, 2006, párr. 133.

³³⁷ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 493.

179. Por otra parte, durante la visita, las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas varias organizaciones beneficiarias de medidas cautelares, señalaron en varias oportunidades que un aspecto de especial preocupación es que en el proceso de liquidación del DAS, los esquemas de seguridad del Programa de Protección que estaban asignados al mismo, fueron progresivamente asignados a empresas de seguridad privada. Dicha situación podría representar un riesgo para su propia seguridad y desarrollo de sus actividades, especialmente, por los vínculos históricos que algunas empresas de seguridad privada tendrían con las autodefensas, la posible participación de desmovilizados en los eventuales esquemas de protección, y la falta de experiencia en realizar una actividad que originalmente correspondería al Estado. Asimismo, se recibieron diversas manifestaciones de preocupación sobre la falta de coordinación entre el Estado y dichas empresas de seguridad privada, respecto a la implementación de los esquemas de protección. Además, se recibió información sobre falencias en los esquemas materiales de protección proporcionados por empresas privadas y se afirmó que existiría una falta de capacidad de decisión de las mismas, lo que afectaría directamente la efectividad de las medidas de protección.
180. Al respecto, el Estado destacó por una parte que incluso desde antes de creada la UNP, el Ministerio del Interior ya trabajaba desde hacía tres años “con empresas de seguridad privada para contratar el personal de escolta”. Por otra parte, señaló que “los esquemas que tenía el DAS con personal de planta, los mantiene la UNP también con personal de planta, es decir no a través de las empresas contratadas por la Unidad”³³⁸. Asimismo, el Estado afirmó que “no es cierto que existan personas vinculadas ni a las autodefensas, ni persona alguna con antecedente judicial que sea contratado como escolta”, y que se trataría de información que no ha podido ser sustentada en casos o denuncias específicas³³⁹.
181. A la luz de la información disponible, la CIDH recuerda que ha recomendado que las actividades de análisis de riesgo e implementación de las medidas de protección deben estar asignadas a personal que pertenezca a un organismo de seguridad estatal que sea separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia³⁴⁰. La Comisión considera que el Estado debe asegurar que el personal que participe en los esquemas de seguridad, genere confianza a los beneficiarios del programa. La CIDH reitera que un elemento fundamental para lograr la confianza es que la asignación del personal se haga con la participación de los beneficiarios de las medidas de protección³⁴¹.
182. En este sentido, la CIDH valora los esfuerzos del Estado para que el personal encargado de protección ya no pertenezca al DAS; sin embargo, según la información recibida, el Director de la UNP habría señalado que la casi totalidad de los empleados del DAS fueron vinculados a la nueva Unidad y, al menos, 600 ex-agentes del DAS forman parte de ella³⁴², por lo que podría ser el mismo personal el que estuviera a cargo de las funciones de protección. Al respecto, el Estado ha señalado que el DAS tenía un área dedicada exclusivamente a protección “y que los

³³⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs.169-170.

³³⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 171-172.

³⁴⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 136.

³⁴¹ Corte IDH, *Medidas Provisionales en el Asunto Mery Naranjo y otros respecto de Colombia*. Resolución de la Corte de 4 de marzo de 2011, punto resolutivo 3.

³⁴² El Espectador, *Unidad Nacional de Protección sí está integrada con exagentes del DAS*, 11 de mayo de 2012. Véase, asimismo, Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 19.

funcionarios que dependían a esta área, los cuales en su mayoría son los vinculados a la UNP; eran escoltas de confianza de los beneficiarios de medidas de protección³⁴³. En ese sentido, el Estado enfatizó que “la UNP no tiene competencia alguna en materia de inteligencia o contrainteligencia [y que] las funciones que realizaba el DAS en ese sentido fueron asumidas por la Agencia Nacional de Inteligencia, entidad con la cual la UNP no tiene ningún tipo de relación”³⁴⁴. Adicionalmente, el Estado informó que cuando el personal de escolta no genera confianza en los beneficiarios, la UNP realiza un cambio del personal³⁴⁵.

183. Asimismo, la Comisión considera que es recomendable que los Estados dispongan de un cuerpo de seguridad estatal para los programas de protección, que sea separado del que ejerce las actividades de inteligencia y contrainteligencia; y cuyo personal sea seleccionado, incorporado, capacitado y entrenado con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto de los programas, a fin de crear lazos de confianza entre las personas protegidas y aquellos encargados de protegerlas³⁴⁶. La Comisión valora que el Estado de Colombia en sus observaciones al Proyecto de Informe haya reiterado que “tiene totalmente separadas las labores de protección y de inteligencia y contrainteligencia”³⁴⁷.
184. En relación con la implementación de medidas colectivas, la UNP manifestó que estaría implementando medidas específicas para colectividades en riesgo, entre ellas, la entrega de motores fuera de borda, lanchas y provisión de medios de comunicación. Durante la visita, diversas comunidades beneficiarias indicaron que los sistemas de protección colectivos deben ser analizados cuidadosamente pues, si bien tales medidas deben ser de carácter colectivas, en muchas ocasiones el Estado sólo procura la protección de sus líderes³⁴⁸. La Comisión considera que, dadas las necesidades y dinámicas específicas de los colectivos que requieren protección así como las particularidades geográficas de la ubicación de algunas comunidades, dichas medidas deben ser continuamente concertadas entre el Estado y los beneficiarios, de tal manera que se diseñen conjuntamente la modalidad de las medidas de protección más adecuadas³⁴⁹. Al respecto, observa positivamente lo informado por el Estado en cuanto a que la UNP se encuentra trabajando en un instrumento que permita “contextualizar la situación de colectivos, comunidades y organizaciones específicas que comparten características que determinan su nivel de riesgo”, con el objetivo de “avanzar en la asignación de medidas colectivas que responden a las necesidades de quienes las solicitan”³⁵⁰.

³⁴³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 174. Sobre este punto, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado consideró que la alegada desconfianza que pueden generar los funcionarios que pertenecían al DAS “puede llegar a constituirse en estigmatizante, ya que el hecho de haber trabajado en el DAS no les puede generar una presunción de culpa, más aún cuando ninguna de estas personas tiene investigaciones por haber participado en actividades ilegales, ni antecedentes de tipo penal, disciplinario, o fiscal”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 175.

³⁴⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 173.

³⁴⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 176.

³⁴⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 136.

³⁴⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 177.

³⁴⁸ Información proporcionada en la reunión con defensoras y defensores de derechos humanos y organizaciones afrodescendientes, llevadas a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

³⁴⁹ Corte IDH. *Asunto de la Emisora de Televisión “Globovisión”*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 21 de noviembre de 2007, considerando décimo primero.

³⁵⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 178-179.

185. En relación con la población afrodescendiente, la sociedad civil indicó como fallas en la respuesta institucional: i) la incomprensión de la magnitud y gravedad del riesgo afrontado por los líderes y lideresas afrocolombianas; ii) la falta de consideración de los cambios de dirigencias y la necesidad de protección desde una visión integral del grupo; iii) la desatención sistemática de los requerimientos de protección continuamente demandados por las organizaciones y líderes de población afrocolombianas; y iv) la inadecuación de las medidas efectivamente implementadas³⁵¹. La información recibida indica que, por ejemplo en Chocó, se asignarían escoltas que no son afrocolombianos lo que pone en evidencia el esquema de seguridad³⁵². Asimismo, organizaciones afrocolombianas han destacado que, en el caso de que fuera necesaria una reubicación temporal, deben diseñarse mecanismos específicos para el seguimiento de los niveles de riesgo que tengan en cuenta los contextos, e incluyan estrategias de acompañamiento continuo e integral; y en casos de reubicación definitiva, debe asegurarse no solamente la subsistencia, sino un proceso que permita la reconstrucción del proyecto de vida³⁵³.
186. Diversas comunidades afrocolombianas manifestaron también que, en algunos casos, en el marco de los procesos de reevaluación de estudios de riesgo, algunas personas habrían sido asesinadas luego de que el riesgo fuera calificado como ordinario. En función de lo anterior, requirieron la adopción de un mecanismo adicional que garantice la atención articulada en el nivel local de las instituciones encargadas de la protección³⁵⁴. Asimismo, señalaron que debe garantizarse la flexibilidad de las medidas de protección - tomando en cuenta la readecuación constante de las estrategias de violencia por parte de los actores armados ilegales³⁵⁵- y consideraron que la “presunción constitucional de riesgo” establecida por la Corte Constitucional se constituye en el principio fundamental para atender las particularidades de las situaciones de riesgo que enfrentan las comunidades, organizaciones, líderes y personas afrocolombianas³⁵⁶.
187. Sobre este punto, la Comisión recuerda al Estado la necesidad de desarrollar y aplicar adecuadamente el enfoque diferencial en las medidas de protección que se implementan a favor de las personas y comunidades afrodescendientes. La Comisión insiste en que, al momento de decidir, implementar y dar seguimiento a las medidas de protección, el Estado debe tomar en consideración la ubicación geográfica y las necesidades y especial situación que las comunidades afrodescendientes han enfrentado en el contexto del conflicto armado.
188. Asimismo, la CIDH ha dado particular seguimiento a la situación de las mujeres, organizaciones de mujeres defensoras de derechos humanos, lideresas que trabajan en temas de restitución de tierras y mujeres beneficiarias de medidas cautelares. Al respecto, la UNP destacó que existe un Protocolo Especial de Protección diseñado en coordinación con ONU Mujeres y que se han adoptado medidas especiales, como la inclusión del núcleo familiar en las medidas de protección, la provisión de escoltas femeninas, y la entrega de chalecos antibalas adaptados

³⁵¹ AFRODES, *Información de Violación Desproporcionada de los Derechos Fundamentales de las Comunidades Afrocolombianas*, 4 de diciembre de 2012, págs. 3-4.

³⁵² Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 28.

³⁵³ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

³⁵⁴ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

³⁵⁵ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

³⁵⁶ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

a la fisonomía de las mujeres³⁵⁷. En ese sentido, la CIDH tiene en cuenta que el Protocolo establece directrices especiales para la aplicación del programa de protección cuando los casos involucran a mujeres en situación de riesgo, incluyendo estrategias de prevención, y dispone que el análisis de riesgo y la adopción de las medidas deben tener en cuenta “las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, procedencia urbana o rural de las mujeres”; así como un “enfoque subdiferencial” que contempla otras características particulares en el caso de “las mujeres negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales”³⁵⁸. En dicho marco, la Comisión reconoce como un avance importante en el desarrollo del programa de protección, la existencia de un enfoque de género destinado a identificar las particularidades y los riesgos específicos que enfrentan colectivos de mujeres como lideresas indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, entre otras³⁵⁹. De acuerdo con cifras aportadas por el Estado, el programa de protección con un enfoque diferencial de género protege a un total de 1074 mujeres³⁶⁰.

189. Sin perjuicio de que la Comisión reconoce las políticas desarrolladas por el Estado en esta materia, en las reuniones celebradas durante la visita³⁶¹, la Comisión recibió con profunda preocupación la siguiente información: i) uno de los principales obstáculos para la protección de las mujeres víctimas es la impunidad³⁶², dado que los factores de riesgo siguen activos a la fecha; ii) enfrentan continuamente situaciones de inseguridad, especialmente, seguirían recibiendo panfletos amenazantes por parte de grupos armados ilegales, sin que se hubiesen adoptado las medidas necesarias ante las nuevas situaciones de riesgo; iii) no se verificaría la aplicación del enfoque diferencial en los programas de protección, ya que la lectura y análisis sobre los mecanismos de protección seguirían siendo neutros; (iv) los programas no ofrecerían una protección especializada, dado que, por ejemplo, todavía persistiría la forma masculina para proteger a las mujeres; v) es necesario que se reconozca que la situación de las mujeres lideresas y defensoras es grave no sólo por la situación sociopolítica sino también por el contexto de violencia y discriminación de género³⁶³; vi) difícilmente las autoridades comprenden el enfoque integral de la protección a las mujeres³⁶⁴; y vii) a la fecha, los estudios de riesgo estarían permeados por estereotipos³⁶⁵.

³⁵⁷ Se trata del “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres”, expedido por la Resolución 805 de 2012, y que también contó en su diseño con el acompañamiento de la MAPP/OEA. “Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 167, 184.

³⁵⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 185-186. El Estado también ha informado de otras medidas complementarias que se promueven con la Resolución 805 de 2012, entre éstas, aquellas dirigidas a asegurar la salud, la seguridad social, a asistir a madres lactantes, y a mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 187-191.

³⁵⁹ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 7.

³⁶⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 192.

³⁶¹ La CIDH llevó a cabo una reunión general sobre la situación de las mujeres en Colombia y celebró una reunión de trabajo con beneficiarias de medidas cautelares de las organizaciones Colectivo de Mujeres al Derecho, Corporación Casa de la Mujer, Liga de mujeres desplazadas, Observatorio de Género, entre otras.

³⁶² Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones en relación con la situación de protección a las mujeres víctimas*, 7 de mayo de 2012, pág. 2.

³⁶³ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 15.

³⁶⁴ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 14.

³⁶⁵ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 16.

190. En este escenario, si bien la CIDH valora los esfuerzos realizados por el Estado para desarrollar un enfoque diferenciado en la implementación de los programas de protección, resalta que la implementación de ese enfoque debe aplicarse de manera constante en cada una de las acciones que desarrollan esos programas. Por consiguiente, es imprescindible que se adelanten medidas para capacitar a todo el personal de las diferentes dependencias, con el propósito de que se materialice su aplicación continua.
191. La CIDH ya ha establecido que la situación de riesgo a la que pueden estar expuestos determinados colectivos de mujeres, no siempre afecta en igual medida a todas las mujeres³⁶⁶. En ese sentido, la Comisión ha recalcado la necesidad de una política integral de protección que se ajuste a sus necesidades y que tome en consideración su situación de vulnerabilidad agravada, debido al impacto del conflicto armado en sus vidas. Por ello, la Comisión estima necesario que se fortalezca la protección de las organizaciones de mujeres que trabajan en el interior del país, especialmente, aquellas que se encuentran impulsando procesos de restitución de tierras y que se han visto sometidas a diferentes tipos de violencia de género. La Comisión nota, además, los múltiples niveles de vulnerabilidad que pueden enfrentar las lideresas indígenas y afrodescendientes.
192. En cuanto a la protección de personas LGBTI, la CIDH toma nota de la información proporcionada por varias organizaciones sobre diversas falencias en la implementación de las medidas de protección. Específicamente, las organizaciones consideraron que es necesario que el Estado adopte medidas de protección que no revictimicen a las personas que se encuentran en riesgo³⁶⁷, ya que el programa de protección no contemplaría medidas especiales para esta población, ni reconocería las particularidades de la comunidad transgénero. Asimismo, señalaron que ciertos riesgos diferenciados, tales como violencia sexual, no son tenidos en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones de riesgo, lo que pone a las defensoras y defensores de la población LGBTI en una situación de doble discriminación cuando solicitan medidas de protección³⁶⁸. De la misma manera, sostuvieron que mientras no se incorpore un enfoque diferenciado en los esquemas de protección para defensores y defensoras LGBTI, las medidas que se implementen no serán efectivas para garantizar sus derechos³⁶⁹.
193. La Comisión insta al Estado a adoptar acciones inmediatas para incorporar en los protocolos pertinentes, directrices, procesos de valoración de riesgo, implementación y seguimiento a medidas de protección un enfoque que tome en consideración la expresión de género, la identidad de género y la orientación sexual de las personas que acuden al programa de protección. En este marco, se considera necesario que todas las autoridades trabajen, de manera conjunta, para crear lineamientos y capacitar a las autoridades pertinentes sobre la manera en que debe ser valorada su situación de riesgo, a la luz de las diversas formas de violencia y exclusión social que experimentan las personas LGBTI y los defensores que trabajan con esta temática. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que en el proceso de recolección de información por parte de los analistas de riesgo, “se tienen

³⁶⁶ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. 124/ Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 140.

³⁶⁷ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011, Capítulo I: La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio* (Catalina Lleras), Bogotá, 2013.

³⁶⁸ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 28.

³⁶⁹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011, Capítulo I: La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio* (Catalina Lleras), Bogotá, 2013.

en cuenta aspectos contenidos en la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional, que contemplan un trato diferenciado en términos de atención y valoración de los riesgos de algunas poblaciones objeto del programa a cargo de la Unidad”, siendo consideradas dentro de este grupo las mujeres y la comunidad LGBTI como sujetos de especial protección. En ese sentido, el Estado indicó que dentro de las variables utilizadas para resolver en el marco del “instrumento estándar de valoración del riesgo individual” se consideran aspectos como “la condición de la persona, su perfil, el enfoque diferencial, los antecedentes personales del riesgo, el análisis de contexto y la afectación de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal”³⁷⁰.

194. Por otra parte, con ocasión de la visita, la UNP informó que se estaría implementando un Decreto para sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista, el cual fue íntegramente concertado con ellos. Más recientemente, el Estado informó que el Decreto 2096 de 2013 había sido expedido, y “se han asignado medidas de protección para personas pertenecientes a esa población”³⁷¹. De igual forma, se indicó que medidas específicas eran implementadas para proteger a líderes sindicales y defensores de derechos humanos. En particular, se destacó que en el año 2012, se registró la tasa más baja de homicidios contra sindicalistas en los últimos 20 años, y que muchos de esos homicidios no se vincularían con la actividad sindical³⁷².

c. La investigación como medio para identificar y remover los factores de riesgo, y prevenir la repetición

195. Sin perjuicio de que la CIDH entiende las competencias y limitaciones de la UNP en materia de investigación, y que es necesariamente un tema que requiere coordinación con las agencias indicadas, es necesario destacar que, de manera consistente y reiterada, miembros de la sociedad civil, personas amparadas por los programas de protección, beneficiarios de medidas cautelares y provisionales insistieron en la necesidad de investigar las continuas amenazas, hostigamientos y actos de violencia que continúan recibiendo, a pesar de estar vinculados a los programas de protección.

196. La Comisión enfatiza que es primordial que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitiría, además, complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección.

197. La Comisión recuerda “que el medio más eficaz para proteger [...] es investigar eficazmente los actos de violencia y sancionar a los responsables”³⁷³ y hace un llamado al Estado para que emprenda investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por todas las personas vinculadas con los programas de protección, incluyendo aquellas personas

³⁷⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 195.

³⁷¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 197.

³⁷² Información proporcionada en la reunión con la UNP, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

³⁷³ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124., Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 202.

beneficiarias de medidas cautelares de la Comisión y provisionales de la Corte, cuya situación de riesgo se renueva de manera continua en virtud de los patrones de violencia que originaron su otorgamiento.

198. Finalmente, la Comisión desea señalar que, independientemente de la emisión de órdenes o medidas de protección, el Estado tiene el deber de investigar y esclarecer presuntos actos de intimidación y hostigamiento, así como atentados. Por consiguiente, exhorta al Estado a redoblar esfuerzos y fortalecer las instituciones sobre esta importante tarea aún pendiente.

Recomendaciones

199. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:
1. Adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para evitar que los agentes del Estado cometan violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Esas medidas deben incluir: a) una investigación seria, imparcial y efectiva de todos los casos que involucren presuntas violaciones de los derechos humanos y del DIH, así como de todas aquellas personas que hayan planeado, ordenado y/o perpetrado dichos actos; y b) una formación intensiva en derechos humanos y DIH.
 2. Adopte las medidas pertinentes para que los miembros de las fuerzas de seguridad que alegadamente resulten comprometidos en casos de violaciones a los derechos humanos y/o DIH sean suspendidos del servicio activo, hasta tanto se emita una decisión final en los procesos disciplinarios o penales que se tramiten.
 3. Adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para desarticular las Autodefensas que no participaron de las desmovilizaciones colectivas llevadas a cabo entre los años 2003 y 2006, así como dismantelar los grupos armados surgidos después de la desmovilización de estructuras paramilitares o que representan la continuidad de sus objetivos.
 4. Adopte las medidas pertinentes para prevenir adecuadamente el fenómeno de la desaparición forzada.
 5. Adopte las medidas necesarias para contar con un registro de acceso público, actualizado, unificado y depurado sobre personas desaparecidas forzosamente en Colombia, con información desagregada por edad, género, etnia, pueblo, entre otros.
 6. Investigue, esclarezca y sancione, adecuadamente, los casos de desapariciones forzadas que aún se encuentran en la impunidad.
 7. Adopte las medidas pertinentes para garantizar la efectividad del Mecanismo de Búsqueda Urgente o cualquier otro mecanismo que permita la recuperación inmediata de las personas desaparecidas.
 8. Continúe avanzando en la recuperación de los cuerpos de personas desaparecidas, su correcta identificación y adecuada entrega a sus familiares.
 9. Asegure que los casos dentro del marco de “falsos positivos” avancen hacia el procesamiento y sanción de los autores materiales e intelectuales y continúe dando seguimiento a las quince medidas estipuladas por el Ministerio de Defensa en el año 2008, con miras a prevenir las ejecuciones extrajudiciales.

10. Adopte las medidas necesarias para garantizar la protección de civiles y propender a una delimitación precisa de la proporcionalidad del uso de la fuerza en el contexto y fuera de la situación de enfrentamiento armado.
11. Adopte las medidas correspondientes para garantizar que los casos de ejecuciones extrajudiciales sean investigados en la jurisdicción competente, esto es, la jurisdicción ordinaria. Asimismo, la Comisión exhorta al Estado a impulsar los procesos en curso por casos de ejecuciones extrajudiciales y culminarlos en un plazo razonable, de acuerdo con los estándares de debida diligencia en la investigación.
12. Requiere a las autoridades competentes a tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el “Segundo Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.
13. Exhorta al Estado que implemente las medidas que sean necesarias para que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el programa de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH y medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana.
14. Insta al Estado a procurar el acceso a la información, respecto de los motivos de sus decisiones y procedimientos sobre valoración de riesgo, a la luz de la normativa vigente y estándares internacionales.
15. Alienta a la Unidad Nacional de Protección y autoridades competentes a que se materialice la aplicación de los diferentes enfoques diferenciales en todos los procedimientos que actualmente se encuentra desarrollando. Para ello, será necesaria la capacitación continua de todo el personal involucrado y la revisión periódica de los procesos que se implementan.
16. Exhorta a la UNP a que adopte las medidas necesarias para reforzar la protección que proporciona en el interior del país, especialmente, en las zonas rurales. En particular, exhorta a la UNP a adoptar medidas urgentes para proteger a las personas que se encuentran adelantando procesos de restitución de tierras y protección de derechos humanos, como consecuencia del conflicto armado.
17. Insta al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por los programas de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.

CAPÍTULO 3
MARCO
CONSTITUCIONAL
Y LEGAL

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

200. En el presente capítulo, la Comisión analizará los estándares generales en materia de garantías y protección judicial, las consideraciones sobre su aplicación a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, entendiendo su carácter complementario, y el marco normativo en procesos de justicia transicional. En dicho marco, y teniendo en cuenta los planteamientos presentado por el Estado en relación a su entendimiento de las obligaciones bajo el marco de justicia transicional, la Comisión realizará una serie de consideraciones sobre cómo se actualiza la adecuación a las obligaciones internacionales del Estado en la materia, en el diseño de una estrategia de justicia transicional, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de los órganos de protección del sistema interamericano y los referentes normativos del DIH que le son aplicables.

A. Obligaciones del Estado de conformidad con los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana

201. La Convención Americana establece los derechos a las garantías judiciales³⁷⁴ y a la protección judicial³⁷⁵, en sus artículos 8 y 25 respectivamente. Al respecto, la Corte Interamericana ha

³⁷⁴ El artículo 8 de la Convención Americana establece:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

³⁷⁵ El artículo 25 de la Convención Americana estipula:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”³⁷⁶, y ha subrayado que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”³⁷⁷.

202. Adicionalmente, en cuanto a la relación entre el derecho consagrado en el artículo 25 de la Convención y las obligaciones contenidas en sus artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, la Corte ha establecido que:

[e]l artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la misma, que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales³⁷⁸. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención³⁷⁹.

203. La Corte también ha indicado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de grupos en situación de riesgo, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”³⁸⁰.
204. Por su parte, la Comisión ha establecido que la ausencia de recursos efectivos para lograr la intervención de las instituciones del Estado deja a los sectores más desprotegidos de la población civil –pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, NNA, mujeres y personas desplazadas, entre otros— a la merced de actores armados que optan por estrategias que no

³⁷⁶ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

³⁷⁷ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte IDH, *Caso Blake. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 170.

³⁷⁸ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 135; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237.

³⁷⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 60; *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207.

³⁸⁰ Véase, Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 184; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

sólo generan el terror y el desplazamiento forzado de los sobrevivientes, sino que también tienen por efecto dificultar el esclarecimiento de lo sucedido, dejar a las víctimas fatales en el olvido y propagar el estado de confusión que impide desentrañar las causas de la violencia y ponerles término a través del imperio de la ley³⁸¹. La Comisión recuerda que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de las víctimas a recursos adecuados y efectivos tanto para denunciar la comisión de estos crímenes como para lograr la reparación del daño sufrido y de esa forma contribuir a prevenir su repetición³⁸².

205. Ante esta realidad, la Comisión ha sostenido que el derecho a la verdad no debe ser coartado a través de medidas legislativas o de otro carácter. La CIDH ha establecido que los impedimentos fácticos o legales –tales como la expedición de leyes de amnistía— al acceso a información sobre los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental, y que impidan poner en marcha los recursos judiciales de la jurisdicción interna, resultan incompatibles con el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25 de la Convención Americana. El proceso destinado a establecer la verdad requiere del libre ejercicio del derecho a buscar y recibir información y la adopción de las medidas necesarias para habilitar al poder judicial a emprender, y completar las investigaciones correspondientes³⁸³.
206. Asimismo, toda vez que la conducta de quienes participan en el conflicto armado se traduzca en crímenes de *lesa humanidad*, crímenes de guerra y/o violaciones a los derechos humanos a través de la comisión de asesinatos, desapariciones forzadas, violaciones sexuales, traslados o desplazamientos forzosos, torturas, actos inhumanos destinados a causar la muerte o graves daños a la integridad física y mental, ataques contra la población civil o sus bienes, reclutamiento de NNA, los Estados tienen –conforme al derecho internacional consuetudinario y los tratados—la obligación de investigar los hechos y juzgar y sancionar a los responsables. Se trata de graves violaciones de derechos humanos de carácter imprescriptible, no susceptibles de amnistía, cuya falta de debido esclarecimiento puede generar la responsabilidad internacional del Estado y habilitar la jurisdicción universal a fin de establecer la responsabilidad penal individual de los implicados³⁸⁴. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado considera que de acuerdo a la decisión de la Corte Interamericana en el caso de *El Mozote vs. El Salvador*, en contextos de transición del conflicto armado a la paz, el Estado solo tendría la obligación de investigar “crímenes internacionales” y sancionar a los “máximos responsables”. La Comisión se pronunciará sobre este argumento del Estado en la sección del marco normativo sobre justicia transicional.

³⁸¹ CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 29.

³⁸² CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 41. Asimismo, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* establecen que los Estados deben: a) dar a conocer, por medio de mecanismos oficiales y privados, todos los recursos disponibles contra las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; b) adoptar, durante los procedimientos judiciales, administrativos o de otra índole que afecten a los intereses de las víctimas, medidas para proteger su intimidad, según proceda, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos, contra todo acto de intimidación o represalia; y c) utilizar todos los medios diplomáticos y jurídicos apropiados para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recursos y obtener reparación por las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos o del DIH. ONU, Consejo Económico y Social, Informe Final del Relator Especial Cherif Biassiouni en virtud de la Resolución 1999/33 de la Comisión de Derechos Humanos sobre “El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, anexos al informe, *E/CN.4/2000/62* 18 de enero de 2000, pág. 9.

³⁸³ CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 30.

³⁸⁴ Cfr. CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 34.

207. En particular, en casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos, la Corte Interamericana ha sostenido de manera reiterada que:

la realización de una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la garantía y protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida. En esos casos las autoridades estatales deben realizar esa investigación como un deber jurídico propio, más allá de la actividad procesal de las partes interesadas, por todos los medios legales disponibles, y orientada a la determinación de la verdad. Además, dependiendo del derecho que se encuentre en riesgo o del que se alegue la violación, [...] la investigación debe procurar la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales³⁸⁵.

En casos complejos, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y en su caso sancionar a los perpetradores inmediatos. Es decir, la protección de derechos humanos debe ser uno de los fines centrales que determine el actuar estatal en cualquier tipo de investigación³⁸⁶.

Como parte de la obligación de investigar ejecuciones extrajudiciales [...], las autoridades estatales deben determinar procesalmente los patrones de actuación conjunta y todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades³⁸⁷. No basta el conocimiento de la escena y circunstancias materiales del crimen, sino que resulta imprescindible analizar el conocimiento de las estructuras de poder que lo permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente, así como de las personas o grupos que estaban interesados o se beneficiarían del crimen (beneficiarios). Esto puede permitir, a su vez, la generación de hipótesis y líneas de investigación; el análisis de documentos clasificados o reservados, y un análisis de la escena del crimen, testigos, y demás elementos probatorios, pero sin confiar totalmente en la eficacia de mecanismos técnicos como estos para desarticular la complejidad del crimen, en tanto los mismos pueden resultar insuficientes. En consecuencia, no se trata sólo del análisis de un crimen de manera aislada, sino inserto en un contexto que proporcione los elementos necesarios para comprender su estructura de operación³⁸⁸.

208. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en casos de graves violaciones de derechos humanos cometidas dentro de un contexto de violaciones masivas y sistemáticas, la obligación de investigar no puede desecharse o condicionarse por actos o

³⁸⁵ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 117; *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 101; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 143.

³⁸⁶ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 118.

³⁸⁷ Véase, entre otros, Corte IDH. *Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 101; *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 219.

³⁸⁸ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 119.

disposiciones normativas internas de ninguna índole³⁸⁹. Asimismo, si bien la Corte ha establecido que el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado³⁹⁰, también ha precisado que “cada acto estatal que conforma el proceso investigativo, así como la investigación en su totalidad, debe estar orientado hacia una finalidad específica, la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos”³⁹¹. En consecuencia, la investigación y enjuiciamiento de los casos de graves violaciones de derechos humanos son elementos fundamentales de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH.

B. Justicia en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario

209. La Comisión observa con preocupación que uno de los desafíos centrales y urgentes de Colombia es la superación de la situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. La Comisión nota que del escrutinio de la información reseñada a lo largo del informe se desprende que todavía persisten importantes obstáculos para que las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares puedan obtener justicia en Colombia.

210. Esa situación es consecuencia, según lo ha reconocido el Estado, de la falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado interno, así como de ciertos obstáculos estructurales que impiden que los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no sólo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión³⁹².
211. La Comisión valora las iniciativas adoptadas por el Estado para superar las dificultades señaladas, eficientizar su sistema de justicia y dotarlo de mayores recursos técnicos, humanos y financieros. Asimismo, la Comisión enfatiza que la multiplicidad de instancias y marcos normativos vigentes para el esclarecimiento, investigación y sanción de casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH deben coordinarse y retroalimentarse recíprocamente.

³⁸⁹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 190; Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párr. 127.

³⁹⁰ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 129; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177.

³⁹¹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250, párr. 192; Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217, párr. 153; Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 131.

³⁹² Información proporcionada en la reunión con autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012. Asimismo, durante la visita, la Comisión recibió información sobre el cese de actividades de los jueces, fiscales y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en relación con el derecho a la nivelación salarial del juez del circuito y municipal, que exige la percepción del 80% de lo que por todo concepto devenga quien sea el inmediato superior funcional. Nota de ASOJUDICIALES de 21 de noviembre de 2012.

212. A continuación, la CIDH hará referencia a la información con la que cuenta en materia de justicia en Colombia. En ese sentido, a fin de sustentar la procedencia del principio de complementariedad establecido en el Estatuto de Roma, la Fiscal de la CPI efectuó un análisis de los procesos judiciales internos. Al respecto, la Fiscal indicó que, para noviembre de 2012, se han dictado condenas contra 218 miembros de las FARC y 28 del ELN por la comisión de delitos tales como asesinato, desplazamiento forzado, toma de rehenes, tortura y reclutamiento de NNA. Algunos altos mandos, entre ellos los jefes de las FARC y del ELN y sus respectivos segundos mandos, han sido condenados *in absentia*. Asimismo, ocho miembros actuales o antiguos miembros del Secretariado de las FARC, su más alto órgano director; y cuatro miembros actuales del Comando Central del ELN han sido condenados *in absentia*³⁹³.
213. Según la información recogida por la CIDH al momento de elaboración de su informe, se había declarado culpable o condenado a 14 personas en los procesos de Justicia y Paz. La Fiscal de la CPI informó que, según su análisis, como consecuencia de los hechos revelados en los procesos ante esa jurisdicción, se habían iniciado 10.780 casos en el sistema de justicia penal ordinaria con el fin de investigar la posible responsabilidad de terceros implicados en los incidentes³⁹⁴, y se había declarado culpables a 23 líderes paramilitares en el sistema de justicia ordinaria³⁹⁵.
214. Según la Fiscal de la CPI, la información disponible indica que, de los 57 líderes o comandantes de grupos armados paramilitares, 46 están vivos y 30 han sido declarados culpables por conductas que constituyen crímenes de competencia de la CPI, entre ellos, asesinatos, traslados forzosos, desapariciones forzadas, secuestros y reclutamiento de NNA. Otros 13 están siendo procesados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, y cinco en el sistema de justicia ordinaria³⁹⁶. De los 30 líderes paramilitares ya condenados, 26 fueron condenados por asesinato, 11 por desplazamiento forzado, seis por secuestro, tres por reclutamiento de NNA y dos por violación³⁹⁷. Asimismo, siete de los diez líderes paramilitares de alto rango extraditados a Estados Unidos han sido condenados por tribunales ordinarios, incluso después de su extradición³⁹⁸.
215. Asimismo, la Fiscal señaló que las declaraciones hechas por miembros desmovilizados revelaron la existencia de acuerdos entre grupos paramilitares y ciertos miembros del Congreso, funcionarios públicos, miembros del Ejército, de la Policía y de entidades privadas. Se ha reportado que funcionarios públicos del ámbito local, regional y nacional concluyeron pactos con líderes paramilitares con arreglo a los cuales estos últimos utilizaban su control militar sobre amplias zonas del país para asegurar victorias electorales y proveer garantías de seguridad con fines lucrativos y, en última instancia, para obtener control de las instancias del Estado³⁹⁹, permitiendo la infiltración del poder paramilitar en las instituciones del Estado⁴⁰⁰. De la misma manera, se indicó que hasta agosto de 2012, más de 50 ex congresistas han sido condenados por la Corte Suprema⁴⁰¹, y tres senadores y un gobernador fueron condenados por asesinato, desapariciones forzadas, secuestro y tortura⁴⁰².

³⁹³ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 12.

³⁹⁴ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 165.

³⁹⁵ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 166.

³⁹⁶ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 166.

³⁹⁷ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 169.

³⁹⁸ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 171.

³⁹⁹ Cfr. Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 174.

⁴⁰⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia contra José María Imbeth Bermúdez, 12 de enero de 2012, Radicado 35227, pág. 5, párr. 4.

⁴⁰¹ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 177.

⁴⁰² Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 178.

216. En ese sentido, la Comisión ha dado seguimiento a los procesos internos vinculados con la investigación de la denominada “parapolítica” y ya desde el año 2008, observó la situación de amenazas y actos de hostigamiento respecto de algunos magistrados vinculados con esas investigaciones⁴⁰³.
217. En cuanto a las acciones atribuibles a oficiales del Ejército, la Fiscal de la CPI indicó que según las autoridades colombianas, 207 miembros de las Fuerzas Armadas han sido condenados por asesinatos de civiles que entran dentro de la competencia temporal de la CPI, con condenas que van de 9 a 51 años de cárcel. La Fiscal también indicó que dispone de información sobre 27 condenas por complicidad y encubrimiento del asesinato de civiles, con condenas de entre 2 y 6 años de cárcel. La Unidad de DDHH y DIH está investigando 1669 casos de ejecuciones extrajudiciales de civiles atribuidas a las fuerzas del Ejército y presentadas como muertes en combate, en las que el número de víctimas podría llegar a 2896⁴⁰⁴.
218. En virtud de la información recibida, la Fiscal de la CPI concluyó que: i) respecto de las FARC: existen numerosas actuaciones por asesinato, 15 condenas y 2 actuaciones en curso por desplazamiento forzado, 4 condenas y 20 actuaciones en curso por desapariciones forzadas⁴⁰⁵, 5 condenas y 8 actuaciones en curso por torturas, 31 condenas y una actuación en curso por reclutamiento y utilización de niños, 19 condenas por ataques contra indígenas y afrocolombianos; ii) respecto del ELN: existen numerosas actuaciones por asesinato, 2 condenas por desplazamiento forzado, 1 actuación en curso por desapariciones forzadas, 5 condenas por torturas, 4 condenas por reclutamiento y utilización de niños; iii) respecto de grupos paramilitares: existen numerosas actuaciones por asesinato, 71 condenas y 25 actuaciones en curso por desplazamiento forzado, 2 condenas y 14 actuaciones en curso por violación y violencia sexual, 130 condenas y 422 actuaciones en curso por desapariciones forzadas⁴⁰⁶, 2 condenas y 62 actuaciones en curso por torturas, 19 condenas por reclutamiento y utilización de niños, y 141 condenas y 11 actuaciones en curso por ataques contra indígenas y afrocolombianos; iv) respecto de miembros del Ejército: existen numerosas actuaciones por asesinato, 2 actuaciones en curso por desplazamiento forzado, 2 condenas y 3 actuaciones en curso por violación y violencia sexual, 15 condenas y 110 actuaciones en curso por desapariciones forzadas⁴⁰⁷, 41 condenas y 29 actuaciones en curso por torturas, y 29 condenas y 2 actuaciones en curso por ataques contra indígenas y afrocolombianos; v) respecto de miembros de la Policía y otros agentes estatales: existen 3 condenas por asesinato, 1 condena y 1 actuación en curso por desplazamiento forzado, 2 condenas y 53 actuaciones en curso por desapariciones forzadas, 5 condenas y 22 actuaciones en curso por torturas, y 1 actuación en curso por ataques contra indígenas y afrocolombianos⁴⁰⁸.

⁴⁰³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 137; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 193; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 220. Véase, asimismo, CIDH, Audiencia Denuncias sobre alianzas entre políticos y paramilitares en Colombia, 23 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=8>

⁴⁰⁴ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 180.

⁴⁰⁵ La Fiscal aclaró que la presunta conducta incluye casos que son calificados por el derecho colombiano como desaparición forzada cometida por entidades no estatales.

⁴⁰⁶ La Fiscal aclaró que la presunta conducta incluye casos que son calificados por el derecho colombiano como desaparición forzada cometida por entidades no estatales.

⁴⁰⁷ La Fiscal aclaró que la presunta conducta incluye casos que son calificados por el derecho colombiano como desaparición forzada cometida por entidades no estatales.

⁴⁰⁸ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, cuadro 2.

219. Durante la visita, la Unidad Nacional de DDHH y DIH indicó que tiene como mandato la investigación de todos los casos de violaciones de DDHH y DIH. Asimismo, informó que si bien la Unidad inició con 25 Fiscales, actualmente ha sido fortalecida con 115 Fiscales - 25 de los cuales están asignados con exclusividad a la Subunidad de Sindicalistas-, y 300 investigadores de policía judicial. Adicionalmente, explicó que existen proyectos especiales orientados a: i) crímenes cometidos por agentes estatales (ejecuciones extrajudiciales); ii) asociaciones sindicales; iii) casos ante el sistema interamericano; y iv) miembros de la Unión Patriótica. La Unidad también informó que actualmente existen 9300 investigaciones, y se han producido 7000 archivos y 3000 sentencias condenatorias desde el año 1994. Finalmente, la Unidad de DDHH y DIH reconoció la necesidad de fortalecer las investigaciones de los casos cometidos por agentes del Estado⁴⁰⁹.
220. En materia disciplinaria, la PGN indicó que, en el año 2012: i) se profirieron 23 aperturas de Investigación disciplinaria por homicidio en persona protegida (18), desaparición forzada (2), tortura (1), irregularidades en el registro domiciliario y detención ilegal (1), e infracción al deber de cuidado (1) contra 121 funcionarios del Ejército Nacional, la Policía Nacional y el DAS⁴¹⁰; ii) se profirieron 32 pliegos de cargos de homicidio en persona protegida (29), tortura (1), desaparición forzada y homicidio (2) contra 175 funcionarios del Ejército Nacional y Armada Nacional⁴¹¹; iii) se dictaron 32 fallos de primera instancia, 17 sancionatorios y 14 absolutorios por homicidio en persona protegida, tortura, privación ilegal de la libertad, desaparición forzada, y omisión de cuidado⁴¹². Asimismo, la PGN informó que en 2012 se produjeron 73 revocatorias directas con respuesta positiva de parte del Despacho del Procurador y 31 solicitudes de revocatoria directa de archivos de investigaciones por homicidios promovidas por la Procuraduría Delegada⁴¹³.
221. La PGN presentó como casos de especial impacto, situaciones en las que miembros de la Fuerzas Públicas “retuvieron arbitrariamente, torturaron y ocasionaron la muerte en forma injustificada”⁴¹⁴, “ingresaron ilegalmente a la morada”⁴¹⁵, “después de someterlo le causaron la muerte y luego su cadáver fue presentado armado y vestido con prendas militares”⁴¹⁶, perpetraron “abusos y tratos degradantes”⁴¹⁷, fueron responsables de “homicidio en persona protegida”⁴¹⁸. En estos casos, la sanción aplicada fue la destitución del cargo e inhabilidad general para desempeñar funciones públicas por diferentes períodos de tiempo⁴¹⁹. La Comisión nota que algunas de estas conductas coinciden con los elementos de los casos de “falsos positivos”.

⁴⁰⁹ Información proporcionada en la reunión con las autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁴¹⁰ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 9.

⁴¹¹ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, págs. 9-10.

⁴¹² Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 10.

⁴¹³ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 12.

⁴¹⁴ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 12.

⁴¹⁵ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 14.

⁴¹⁶ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 14.

⁴¹⁷ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 14.

⁴¹⁸ Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 16.

⁴¹⁹ Asimismo, la PGN se refirió a la creación del Grupo de Seguimiento a Procesos Disciplinarios dentro del Marco de la Ley de Justicia y Paz, en aras de garantizar el impulso oficioso de todos los señalamientos realizados en ese escenario. Al respecto, se informó que desde mayo de 2011, se ha dado seguimiento a 555 señalamientos contra funcionarios públicos, se han impulsado de oficio 395 casos, y 41 casos relacionados con alguna de las faltas disciplinarias por graves violaciones a los DDHH y DIH, en trámite en la Delegada Disciplinaria para la Defensa de los Derechos Humanos. Procuraduría General de la Nación, *Informe Actuación Disciplinaria. Avances y retos. 2009-2012*, 29 de noviembre de 2012, pág. 18.

222. En relación con los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, el Estado destacó: i) la desarticulación de los grupos “Alta Guajira” y “Los Paisas”; ii) la “neutralización” del máximo cabecilla del grupo “Erpac”; iii) el sometimiento a la justicia de 272 integrantes del grupo “Erpac” y el máximo cabecillas del grupo “Los Machos”; iv) el sometimiento del máximo cabecilla del grupo “Los Rastrojos”; v) las 5 extradiciones de cabecillas de primer nivel realizadas a Estados Unidos por el cargo de narcotráfico; y (vi) dos capturas en Venezuela. El Estado también señaló que, en el segundo semestre de 2012, se logró la reducción estructural del 29% de estos grupos y 5.175 capturas de sus integrantes, así como la disminución del 35% de los componentes armados del grupo denominado “Los Rastrojos”, mediante 1.910 capturas de sus integrantes, incluyendo 9 cabecillas regionales⁴²⁰.
223. Durante la visita, la sociedad civil manifestó que las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH continúan en la impunidad, y que persisten graves dificultades en materia de acceso a la justicia. En particular, destacaron los pocos resultados alcanzados en los procesos de Justicia y Paz, así como la falta de construcción de una verdad integral, en virtud de que las investigaciones se han llevado a cabo de manera fraccionada, basadas en declaraciones pero no en actividad forense; y que sólo el 30% de los casos habría pasado a la justicia ordinaria⁴²¹.
224. Asimismo, durante la visita, la Comisión tuvo conocimiento de una serie de obstáculos relacionados con la efectividad de las medidas de justicia tales como: i) ausencia de un enfoque global, caracterizado por la aproximación compartimentada de cada caso individual, ausencia de nexos con otros casos y falta de análisis de las estructuras de decisión de los grupos que cometieron violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH; ii) dificultades en la reconstrucción de la escena del crimen, especialmente en casos antiguos; iii) distribución y asignación desarticulada de casos a los fiscales; iv) sobrecarga de trabajo para los fiscales; (v) evaluación de los fiscales en base a los avances procesales, lo que redundaría en el ejercicio de una priorización de casos basada en la conveniencia; vi) demoras de hasta cinco años en la identificación de las víctimas; vii) escaso conocimiento de la ley aplicable y dificultades de aplicación dada la interacción de los regímenes nacionales e internacionales; viii) falta de conocimiento de las estructuras, prácticas y cultura militar; y ix) actitudes de deferencia hacia las autoridades militares⁴²².
225. La Comisión reitera que el número de condenas a miembros de la Fuerza Pública por la comisión de ejecuciones extrajudiciales ha sido escaso, y que todavía no se verificarían avances sustanciales en relación con las investigaciones sobre casos de desapariciones forzadas y torturas⁴²³. Asimismo, la Comisión considera que los delitos de desplazamiento forzado,

⁴²⁰ Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Documento “BACRIM”, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁴²¹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁴²² Más aún, la Comisión recibió información sobre ciertas dificultades que afectarían el desarrollo de los procesos judiciales tales como: i) falta de independencia judicial; ii) intimidación, amenazas y ataques contra testigos, investigadores, fiscales, jueces, abogados y víctimas; iii) estigmatización política de los fiscales que han acusado a miembros de la fuerza pública de la comisión de crímenes graves; iv) destrucción y alteración de evidencia; v) investigaciones paralelas emprendidas por la justicia penal militar en casos de homicidio y problemas de competencia; vi) falta de apoyo interinstitucional en investigaciones abiertas, por ejemplo, en cuanto al acceso a documentos; vii) tácticas dilatorias llevadas a cabo por las defensas técnicas; y viii) la ubicación de fiscalías al interior de guarniciones militares. Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 16.

⁴²³ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia.

violencia sexual y reclutamiento de NNA todavía resultan invisibilizados en el contexto de la investigación de violaciones de derechos humanos.

226. Sin perjuicio del análisis detallado que se efectuará más adelante, la Comisión no cuenta con información detallada sobre el estado y avance de los 1124 casos de políticos, 1023 casos de miembros de las Fuerzas Armadas, 393 casos de servidores públicos, y 10.329 casos de terceras personas y desmovilizados que habrían sido compulsados a la justicia ordinaria, en virtud de la información revelada en los procesos de Justicia y Paz⁴²⁴.
227. Por otra parte, la Comisión reitera que de las más de treinta mil personas que se habrían desmovilizado entre noviembre de 2003 y mediados del 2006, 3.734 manifestaron interés en acogerse a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, 1.189 postulados decidieron no continuar con el proceso en vista de que en la Fiscalía no se registraban denuncias en su contra. La Comisión no cuenta con información concreta sobre acciones judiciales iniciadas respecto de los desmovilizados, quienes ya en su primera aplicación a la Ley de Justicia y Paz, habrían reconocido la comisión de crímenes “atrocés de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio, homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión”, sin perjuicio de que luego no ratificaran su voluntad de continuar participando en el proceso de la Ley de Justicia y Paz⁴²⁵.
228. La Comisión considera que el Estado debe dar la mayor prioridad a esclarecer las violaciones de derechos humanos perpetradas por todos los actores del conflicto, así como determinar de manera casuística y pormenorizada la naturaleza y actuación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las posibles conexiones con autoridades estatales.
229. Asimismo, el Estado debe dar adecuado seguimiento en la justicia ordinaria a la información revelada en los procesos de Justicia y Paz; a fin de garantizar la integralidad de la construcción de la verdad y la investigación completa de las estructuras en las que se enmarcan las violaciones de derechos humanos. Ello, por cuanto los avances en los procesos internos se encuentran inextricablemente ligados a la garantía de justicia en los casos concretos; la construcción de la verdad y la memoria del pueblo colombiano; las garantías de no repetición; y la sostenibilidad de los procesos de reparación implementados por el Estado.
230. La Comisión observa con preocupación que se mantienen las denuncias de utilización del fuero militar para la investigación de violaciones de derechos humanos. La Comisión ha señalado de manera reiterada que la justicia penal militar no es competente para investigar casos de violaciones de derechos humanos, razón por la cual la reciente reforma constitucional en materia de justicia penal militar – Acto Legislativo 02 de 2012 - constituía un grave retroceso y podría suponer un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones estatales de proveer garantías judiciales y protección judicial. Esta consideración será desarrollada con mayor detalle en el acápite pertinente.

⁴²⁴ Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>

⁴²⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 25.

231. La Comisión comprende las dimensiones de los desafíos en materia de justicia pero advierte que el Estado no ha desplegado aún todos los esfuerzos posibles para enfrentarlos. Asimismo, tal como se desarrollará más adelante, algunas medidas recientemente adoptadas por el Estado –sin haber aprovechado al máximo los recursos existentes y fundadas en la alegada falta de capacidad del sistema- podrían resultar incompatibles con el derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares, a las garantías judiciales y la protección judicial. Al respecto, la Comisión reitera que ninguna medida estatal que se adopte en materia de justicia puede devenir en la ausencia total de investigación de ningún caso de violaciones de derechos humanos. La Comisión recuerda que la complementariedad de los sistemas de justicia internacional se basan precisamente en la premisa de que es el Estado el principal responsable de garantizar justicia a nivel interno, respecto de todos los actos violatorios de derechos humanos y DIH cometidos en su territorio o bajo su jurisdicción.

C. Complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

232. La Comisión recuerda que desde hace más de cinco décadas, Colombia se encuentra en una situación de conflicto armado interno, y por lo tanto, las obligaciones del Estado se rigen tanto por las normas del derecho internacional de los derechos humanos como por aquellas del DIH. El artículo 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (en adelante el “Protocolo II”) define los conflictos armados de carácter no internacional como aquellos que:

no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.

El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.

233. En cuanto al análisis de los elementos necesarios para considerar una situación como conflicto armado interno, la CPI ha indicado que la intensidad se puede establecer mediante indicadores fácticos como la escala, la gravedad y el incremento de los ataques, el tipo de operaciones, la movilización y la distribución de armas, la duración de las operaciones de combate, la expansión geográfica y el hecho de que el conflicto haya atraído la atención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y de ser el caso, si éste ha adoptado alguna resolución al respecto⁴²⁶. En lo que se refiere al requisito de organización, los factores que hay que examinar son la fuerza de la jerarquía interna del grupo; la estructura de mando y sus reglas; la medida en que están disponibles pertrechos militares; la capacidad de planificar acciones militares y ponerlas en práctica; y el alcance, la gravedad y la intensidad de cualquier participación militar.

⁴²⁶ Cfr. Corte Penal Internacional, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, “Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, Situation in the Democratic Republic of the Congo”, 14 de marzo de 2012, CPI-01/04-01/06-2842, párr. 533.

Asimismo, la CPI ha especificado que los grupos armados deben tener un grado suficiente de organización que les permita perpetrar una violencia armada prolongada⁴²⁷.

234. En ese sentido, si bien existen precedentes desde la segunda mitad del siglo XX⁴²⁸, desde el año 1996, el criterio de interpretación de los organismos y de los tribunales internacionales ha sido el de la complementariedad de ambos cuerpos normativos. Así, en su *Opinión consultiva sobre la licitud del empleo por un Estado de las armas nucleares en caso de conflicto armado*, la Corte Internacional de Justicia (en adelante “CIJ”) se refirió a la aplicación complementaria de ambas ramas del derecho internacional y observó que:

la protección del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no cesa en tiempos de guerra, con excepción de la aplicación del Artículo 4 del Pacto, en virtud del cual ciertas disposiciones pueden ser derogadas en tiempos de emergencia nacional. El respeto por el derecho a la vida, no es sin embargo, una de esas disposiciones. En principio, el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante las hostilidades. El test de cuándo se trata de una privación arbitraria de libertad, sin embargo, debe ser determinado por la *ley especial* aplicable, esto es, la ley aplicable al conflicto armado, que está orientada a regular la conducción de las hostilidades. De modo que el hecho de si la pérdida de una vida, a través del empleo de determinada arma en la guerra, debe considerarse como una privación arbitraria de la libertad contraria al Artículo 6 del Pacto, sólo puede ser decidida mediante la referencia a la ley aplicable y no deducida por los términos del Pacto en sí mismo⁴²⁹.

235. Un año después, en el caso *Juan Carlos Abella vs. Argentina*, la Comisión Interamericana consideró que:

es precisamente en situaciones de conflicto armado interno que esas dos ramas del Derecho internacional convergen de manera más precisa y se refuerzan recíprocamente⁴³⁰. Por ejemplo, tanto el artículo 3 común como el artículo 4 de la Convención Americana, protegen el derecho a la vida y, en consecuencia prohíben, inter alia, las ejecuciones sumarias en cualquier circunstancia. Las denuncias que aleguen privaciones arbitrarias del derecho a la vida, atribuibles a agentes del Estado, están claramente dentro de la competencia de la Comisión. Sin embargo, la competencia de ésta para resolver denuncias sobre violaciones al derecho no suspendible a la vida que surjan de un conflicto armado, podría encontrarse limitada si se fundara únicamente en el Artículo 4 de la Convención Americana. Esto obedece a que la Convención Americana no contiene disposiciones que definan o distinguan a los civiles de los combatientes, y otros objetivos militares ni, mucho menos, que especifiquen cuándo un civil puede ser objeto de ataque legítimo o cuándo las bajas civiles son una consecuencia legítima de operaciones militares. Por consiguiente, la Comisión debe necesariamente referirse y aplicar estándares y reglas pertinentes del Derecho humanitario, como fuentes de interpretación autorizadas al resolver ésta y otras denuncias similares que aleguen la violación de la Convención Americana en situaciones

⁴²⁷ Cfr. Corte Penal Internacional, *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, “Judgment pursuant to Article 74 of the Statute, Situation in the Democratic Republic of the Congo”, 14 de marzo de 2012, CPI-01/04-01/06-2842, párrs. 536-537.

⁴²⁸ Véase, entre otros, Resolución 2444 de la Asamblea General de la ONU de 19 de diciembre de 1968; Resolución AG 2675 (XXV), *Principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados*, 9 de diciembre de 1970; Preámbulo del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 12 de diciembre de 1977.

⁴²⁹ Corte Internacional de Justicia, *Opinión Consultiva sobre la licitud del empleo por un Estado de las armas nucleares en caso de conflicto armado*, 8 de julio de 1996, párr. 25.

⁴³⁰ CIDH, Informe No. 55/97, Caso 11.137, Fondo, *Juan Carlos Abella*, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párr. 160.

de combate. Si la Comisión obrara de otra forma, debería declinar el ejercicio de su competencia en muchos casos de ataques indiscriminados perpetrados por agentes del Estado que provocan un número considerable de bajas civiles. Un resultado de esa índole sería claramente absurdo, a la luz del objeto y fin de la Convención Americana y de los tratados de Derecho humanitario⁴³¹. El objeto del [artículo 29.b de la Convención] es el de evitar que los Estados partes utilicen la Convención Americana como fundamento legal para limitar derechos más favorables o menos restrictivos, que de otra manera corresponderían a un individuo bajo la legislación nacional o internacional. Por lo tanto, cuando existen diferencias entre las normas legales que rigen derechos idénticos o similares en la Convención Americana y en un instrumento de Derecho humanitario, la Comisión está obligada a asignar efecto legal a las disposiciones del tratado con el estándar más elevado que resulte aplicable a los derechos o libertades en cuestión. Si dicho estándar se encuentra en una norma de derecho humanitario, la Comisión debe aplicarla⁴³².

236. La CIJ reiteró esta línea de argumentación en su Opinión Consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* donde indicó que:

la protección ofrecida por los instrumentos de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo por efecto de las disposiciones derogatorias como aquellas establecidas en el Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En lo que respecta a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, hay tres posibles situaciones: algunos derechos serán cuestión exclusiva del derecho internacional humanitario, otros serán cuestión exclusiva del derecho de los derechos humanos, y otros serán cuestión de estas dos ramas del derecho internacional⁴³³.

237. Posteriormente, en el caso *Actividades Armadas en el Territorio del Congo (RDC vs. Uganda)*, la CIJ recordó lo establecido en la Opinión Consultiva y concluyó que “las dos ramas del derecho internacional, esto es, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario tendrían que ser tomadas en consideración”⁴³⁴.
238. Más recientemente, en el caso de la *Masacre Santo Domingo vs. Colombia*, la Corte Interamericana aclaró su posición con respecto a la aplicación del DIH e indicó que si bien

[...] la Corte carece de competencia para declarar que un Estado es internacionalmente responsable por la violación de tratados internacionales que no le atribuyen dicha competencia, se puede observar que ciertos actos u omisiones que violan los derechos humanos de acuerdo con los tratados que le compete aplicar infringen también otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana, como los Convenios de Ginebra de 1949 y, en particular, el artículo 3 común. Asimismo, desde el caso *Las Palmeras Vs. Colombia*, el Tribunal indicó en particular que las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra podían ser tomados en cuenta como elementos de interpretación de la propia Convención Americana⁴³⁵.

⁴³¹ CIDH, Informe No. 55/97, Caso 11.137, Fondo, *Juan Carlos Abella*, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párr. 161.

⁴³² CIDH, Informe No. 55/97, Caso 11.137, Fondo, *Juan Carlos Abella*, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párr. 165.

⁴³³ Corte Internacional de Justicia, *Opinión Consultiva sobre las Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, 9 de julio de 2004, párr. 106.

⁴³⁴ Corte Internacional de Justicia, *Caso Actividades Armadas en el Territorio del Congo (RDC vs. Uganda)*, 19 de diciembre de 2005, párr. 216.

⁴³⁵ Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 23.

239. La Corte también sostuvo que, al utilizar el DIH como norma de interpretación complementaria a la normativa convencional, no está asumiendo una jerarquización entre órdenes normativos, pues no está en duda la aplicabilidad y relevancia del DIH en situaciones de conflicto armado. Eso sólo implica que la Corte puede observar las regulaciones del DIH, en tanto normativa concreta en la materia, para dar aplicación más específica a la normativa convencional en la definición de los alcances de las obligaciones estatales⁴³⁶.

D. Marco normativo sobre justicia transicional

240. En virtud de su mandato y funciones así como de su rol de asesoría a los Estados miembros de la OEA, su Secretaría General y la MAPP/OEA, el marco de justicia transicional en Colombia ha sido un tema de interés central para la Comisión Interamericana. En el contexto de ese seguimiento, la CIDH ha valorado una serie de pasos adoptados por el Estado y ha señalado los estándares internacionales de derechos humanos aplicables. En el seno de la ONU se ha indicado que los parámetros para el análisis de estos mecanismos proceden del *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*⁴³⁷, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*⁴³⁸, y las *Resoluciones 12/11 y 12/12 del Consejo de Derechos Humanos sobre Derechos humanos y justicia de transición, y Derecho a la verdad*⁴³⁹, respectivamente⁴⁴⁰.
241. La Comisión reconoce que Colombia ha aplicado mecanismos de justicia transicional a un conflicto armado de carácter no internacional que no ha cesado, lo cual supone desafíos adicionales. Asimismo, en la actualidad, existe en Colombia una pluralidad de regímenes normativos vigentes, a los que probablemente se sumarán adecuaciones derivadas de un eventual proceso de paz. Al respecto, la MAPP/OEA, entre otras fuentes, ha destacado los problemas vinculados con la implementación de un sistema de justicia transicional en el marco de un conflicto que continúa vigente, así como las situaciones de inseguridad jurídica derivadas de la modificación de los regímenes legales aplicables, y la coexistencia de diferentes mecanismos de justicia transicional.
242. En este escenario, la Comisión ha observado que durante los dos últimos años, se han implementado una serie de reformas constitucionales y legales, algunas de ellas encaminadas a “armonizar” y dar coherencia al marco jurídico de justicia transicional, como el denominado, según el Estado, “Marco Jurídico para la Paz”. Precisamente, en sus observaciones al Proyecto

⁴³⁶ Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012 Serie C No. 259, párr. 24.

⁴³⁷ ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1.

⁴³⁸ ONU, Asamblea General, Resolución 60/147, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>.

⁴³⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 12/11 *Derechos humanos y justicia de transición* de 1 de octubre de 2009; Resolución 12/12, *Derecho a la verdad* de 1 de octubre de 2009. Disponibles en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrccil/docs/A-65-53_sp.pdf.

⁴⁴⁰ Peritaje de Javier Ciurlizza en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis)* vs. Colombia. Disponible en: <http://vimeo.com/60121157>.

de Informe, el Estado destacó que ha diseñado una “estrategia de justicia transicional” contemplada en el Marco Jurídico para la Paz, la que considera como “la mejor forma de satisfacer las distintas obligaciones internacionales que ha asumido el Estado colombiano”⁴⁴¹.

243. En sus observaciones al Proyecto de Informe, Colombia señaló que, en relación con las obligaciones del Estado en materia de investigación, juzgamiento y sanción, entiende que existiría una diferenciación en torno al alcance de dichas obligaciones, según se trate de contextos de transición de la dictadura a la democracia; o si se trata de un proceso de terminación de un conflicto armado a la paz.
244. El Estado puntualizó que “no es cierto que [el derecho internacional] ordene la represión de ‘todas’ las graves violaciones a los derechos humanos, ‘todas’ las infracciones graves al derecho internacional humanitario, y a ‘todos’ sus responsables [...]”⁴⁴². En ese sentido, el Estado consideró que debe tenerse en cuenta que “tales hechos son enfrentados en el marco de una justicia transicional en un contexto de transición del conflicto armado hacia la paz”⁴⁴³. Lo anterior, se deriva de la interpretación que el Estado ha dado a lo señalado por la Corte Interamericana, en relación a lo establecido en el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra en cuanto a que, en contextos de transición a la paz, “la obligación de investigar, juzgar y sancionar ponderarse con el DIH y los propios acuerdos de paz, y que la prohibición de otorgar amnistías en estos casos, señala que no se podrían amnistiar los crímenes internacionales”⁴⁴⁴.
245. Al respecto, la Comisión reconoce en primer término que en un proceso de búsqueda de la paz, pueden utilizarse instrumentos de justicia transicional que tienen características propias para lograr tal objetivo. Como lo ha señalado el Secretario General de la ONU en su informe *El Estado de Derecho y la justicia en transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, las iniciativas relacionadas con la justicia de transición, aplicadas en forma consistente con el objetivo para el que han sido diseñadas

fomentan la rendición de cuentas, refuerzan el respeto por los derechos humanos y son cruciales para generar los fuertes niveles de confianza cívica que son necesarios para impulsar la reforma del estado de derecho, el desarrollo económico y la gobernanza democrática. Tales iniciativas pueden comprender mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales, incluidos el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones⁴⁴⁵.

246. Específicamente respecto de Colombia, la CIDH ha destacado en diversas oportunidades “la necesidad de emplear mecanismos efectivos de negociación a fin de desactivar a los actores del conflicto armado y poner fin a la violencia [que afecta a la sociedad colombiana desde hace

⁴⁴¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013. Anexo 1. Relación entre el Marco Jurídico para la Paz y el Derecho Internacional.

⁴⁴² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013. Anexo 1. Relación entre el Marco Jurídico para la Paz y el Derecho Internacional.

⁴⁴³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013. Anexo 1. Relación entre el Marco Jurídico para la Paz y el Derecho Internacional.

⁴⁴⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 200.

⁴⁴⁵ ONU, *Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General: El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2011/634, 12 de octubre de 2011, párr. 67.

décadas]”. En ese sentido, la Comisión se ha pronunciado y monitoreado la implementación de la Ley de Justicia y Paz como un instrumento de justicia transicional⁴⁴⁶.

247. Teniendo en cuenta el reconocimiento realizado por la Comisión a la justicia transicional como medio válido para contribuir a alcanzar la paz, la CIDH considera pertinente reiterar que al momento de diseñar tales marcos, existen ciertas obligaciones que deben ser observadas para ser acordes al derecho internacional de los derechos humanos. Precisamente, sobre la importancia de observar tales obligaciones, el Relator Especial sobre verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de la ONU ha sostenido que:

la Justicia Transicional es una estrategia para lograr que la justicia corrija violaciones masivas de derechos humanos en tiempos de transición; no es un nombre para una forma de justicia distinta. La satisfacción ofrecida por la justicia no se puede lograr sin verdad, justicia, reparaciones y garantías de no-repetición. [Asimismo,] sólo un enfoque integral para la implementación de estas medidas puede efectivamente responder a esta tarea y poner a las víctimas en el centro de todas las respuestas. [...] El reconocimiento de las víctimas como individuos y sujetos de derecho es esencial en cualquier intento por remediar las violaciones masivas de los Derechos Humanos y prevenir que se repitan. La reconciliación no puede constituir una nueva carga que pese sobre los hombros de quienes han sido victimizados⁴⁴⁷.

248. En la misma línea de lo señalado, en cuanto a las obligaciones que deben observarse en un contexto de justicia transicional, el Secretario General de la ONU en su informe *El Estado de Derecho y la justicia en transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, después de reconocer la necesidad de que el Consejo de Seguridad considerara hacer referencia explícita al carácter necesario de las medidas de justicia de transición, lo alentó a “rechazar toda concesión de amnistía por genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves a derechos humanos”⁴⁴⁸.
249. En el caso de Colombia, la Comisión ha señalado desde hace más de una década que:

La construcción de la paz se encuentra indisolublemente vinculada a la investigación, juzgamiento y reparación de las violaciones de los derechos humanos, particularmente aquéllas cometidas por los agentes del Estado mismo o por quienes cuentan con su apoyo o aquiescencia. La búsqueda de una paz verdadera debe fundarse en la vigencia de los derechos humanos. El imperio de la ley debe proveer las fórmulas para llegar a la verdad, juzgar a quienes infrinjan las normas vigentes y reparar a las víctimas. Para responder legítima y eficazmente a las violaciones a los derechos fundamentales, la administración de justicia requiere de normas que se adecuen a las necesidades de la sociedad, y que se ajusten a principios generales tales como el derecho al acceso a la justicia, la imparcialidad del juzgador, la igualdad procesal de las partes, y la ejecutoriedad y efectividad de las decisiones de los tribunales⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr.1.

⁴⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Comunicado de Prensa, *La Justicia Transicional no es una forma ‘blanda’ de justicia*, Relator Especial de la ONU, Pablo de Greiff, 11 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://nacionesunidas.org.co/blog/2012/09/11/la-justicia-transicional-no-es-un-forma-blanda-de-justicia-nuevo-relator-especial-de-la-onu-pablo-de-greiff/>. Véase, asimismo, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 21° sesión, Informe del Relator Especial para la promoción de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, Pablo de Greiff, A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012.

⁴⁴⁸ ONU, *Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General: El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2011/634, 12 de octubre de 2011, párr. 67.

⁴⁴⁹ CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*, 26 de febrero de 1999. Consideraciones finales, párr. 2.

250. Teniendo en cuenta que existen determinados parámetros que el derecho internacional de los derechos humanos exige observar en los marcos de justicia transicional, la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano ha señalado algunos principios que deben ser observados en el diseño de mecanismos normativos para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación a las víctimas del conflicto. La CIDH entiende que tales obligaciones internacionales deben ser observadas integralmente en su aplicación y alcance, y serían inadmisibles disposiciones en el ámbito normativo que impidan u obstaculicen su realización.

251. Al respecto, la Comisión considera pertinente indicar que en todo marco de justicia transicional un componente para el establecimiento de una paz duradera, es que sea aplicado como un sistema de incentivos útiles a la verdad, a la individualización y sanción de los responsables y a la reparación de las víctimas. La CIDH ha destacado que en la aplicación de una ley de justicia transicional, la satisfacción de los componentes de verdad y reparación deben ser rigurosamente examinados como condición imprescindible para la imposición, por ejemplo, de una sanción atenuada⁴⁵⁰. Por su parte, la Corte Interamericana en el caso de *La Masacre de la Rochela*, se refirió específicamente a las obligaciones del Estado colombiano en aplicación de un marco de justicia transicional, como la Ley de Justicia y Paz, indicando los “principios, garantías y deberes” que deben ser observados por parte del Estado. En este caso, la Corte Interamericana señaló que:

para que el Estado satisfaga el deber de garantizar adecuadamente diversos derechos protegidos en la Convención, entre ellos el derecho de acceso a la justicia y el conocimiento y acceso a la verdad, es necesario que cumpla su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos⁴⁵¹.

252. En tal pronunciamiento, específicamente respecto del componente de verdad, la Corte indicó que “en casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad exigen la adopción de los diseños institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio”. En cuanto al componente de justicia, la Corte señaló que “para alcanzar ese fin el Estado debe observar el debido proceso y garantizar, entre otros, el principio de plazo razonable, el principio del contradictorio, el principio de proporcionalidad de la penal, los recursos efectivos y el cumplimiento de la sentencia”⁴⁵².

253. Finalmente, respecto al deber de reparación, el Tribunal indicó que:

el Estado tiene el deber ineludible de reparar de forma directa y principal aquellas violaciones de derechos humanos de las cuales es responsable, según los estándares de atribución de responsabilidad internacional[...]. Además, el Estado debe asegurar que las reclamaciones de reparación formuladas por las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares no enfrenten complejidades ni cargas procesales excesivas⁴⁵³.

⁴⁵⁰ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 38.

⁴⁵¹ Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, 11 de mayo de 2007, Serie C No.163, párr.193.

⁴⁵² Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, 11 de mayo de 2007, Serie C No.163, párr.193, 195.

⁴⁵³ Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, 11 de mayo de 2007, Serie C No.163, párr.198.

254. Sin perjuicio de que existen obligaciones que deben ser observadas por los Estados en el marco de justicia transicional, la Comisión destaca la importancia de posibilitar que tales marcos posean características particulares que les permitan lograr los objetivos para los cuales fueron planteados. En este sentido, la Comisión ha señalado que para contribuir a la construcción de la paz, la justicia transicional debe construir incentivos para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto, incluidas la investigación de las violaciones ocurridas, la determinación de los responsables y el derecho a la verdad y una reparación integral⁴⁵⁴.
255. En este sentido, si bien la jurisprudencia interamericana ha establecido la irrenunciabilidad de la obligación de investigar graves violaciones a derechos humanos cometidas en el conflicto, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas o desplazamientos forzosos, ha reconocido, por ejemplo, la posibilidad de plantear la morigeración del poder punitivo del Estado, específicamente mediante la imposición de sanciones atenuadas⁴⁵⁵. En ese supuesto, la Corte Interamericana en el caso de la *Masacre de la Rochela* resaltó la importancia de tomar en cuenta el principio de proporcionalidad en cuanto a que “la respuesta que el Estado atribuye a la conducta ilícita del autor de la transgresión debe ser proporcional al bien jurídico afectado [...], por lo que se debe establecer en función de la diversa naturaleza y gravedad de los hechos”⁴⁵⁶. Asimismo, la Comisión ha reconocido la labor de las Comisiones de la Verdad como instrumentos útiles para el esclarecimiento de las violaciones ocurridas en los conflictos armados y la determinación del patrón de conducta de los actores que participaron en tales violaciones⁴⁵⁷. De esta forma, la CIDH considera que las Comisiones de la Verdad pueden constituir un componente importante que complementa la respuesta judicial del Estado, de conformidad con sus obligaciones internacionales.
256. Por otro lado, respecto a lo señalado por el Estado de Colombia en cuanto a que la aplicación del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 autoriza la posibilidad en el derecho internacional de amnistiar violaciones a derechos humanos que no sean crímenes internacionales cuando se trate de procesos de transición a la paz, la Comisión se referirá en primer término a la jurisprudencia del sistema interamericano en relación con la obligación de investigar violaciones a derechos humanos y la incompatibilidad de las leyes de amnistías. En segundo término, la CIDH se referirá a lo indicado por el Estado respecto de la interpretación al artículo 6.5 del Protocolo II.
257. Al respecto, en primer lugar, la Comisión reitera que la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano se ha referido de forma consistente a la irrenunciabilidad del deber estatal de investigar las graves violaciones de derechos humanos y la incompatibilidad de las leyes de amnistía que obstaculicen el cumplimiento de tal obligación, incluso en contextos de violaciones masivas y sistemáticas⁴⁵⁸. Al respecto, la Comisión desde hace décadas ha

⁴⁵⁴ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr.38.

⁴⁵⁵ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 41.

⁴⁵⁶ Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, 11 de mayo de 2007, Serie C No.163, párr. 196.

⁴⁵⁷ Cfr. CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, Caso No. 11.138, en documento OEA/Ser.L/V/II.85, Doc. 28 rev. de 11 febrero 1994, Consideraciones sobre la Comisión de la Verdad.

⁴⁵⁸ Así, en el caso de la *Masacre de Dos Erres*, la Corte Interamericana ha señalado que “[...] la falta de investigación de hechos graves contra la integridad personal como torturas y violencia sexual en conflictos armados y/o dentro de patrones sistemáticos, constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado frente a graves violaciones a derechos humanos, las cuales contravienen normas inderogables (jus cogens) y generan obligaciones para los Estados como la de investigar y sancionar dichas prácticas [...]”. Corte I.D.H., *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 140.

venido expresando su preocupación por las leyes de amnistía que impiden el juzgamiento de graves violaciones, así como su incompatibilidad con la Convención Americana⁴⁵⁹. Asimismo, la Comisión ha presentado casos a la Corte Interamericana en los cuales se ha determinado la incompatibilidad de las amnistías –y la consecuente irrenunciabilidad del deber de investigar– con la Convención Americana en casos de graves violaciones a los derechos humanos relativos a Perú (Barrios Altos y La Cantuta), Chile (Almonacid Arellano y otros), Brasil (Gomez Lund y Otros), Argentina (Gelman y Otros), El Salvador (Masacre del Mozote y Lugares Aledaños). Asimismo, en sus labores de monitoreo la Comisión se ha referido respecto de las leyes de amnistía de Suriname⁴⁶⁰, El Salvador⁴⁶¹ y Guatemala⁴⁶².

258. En vista de lo anterior, la Comisión observa que la obligación de investigar graves violaciones a derechos humanos y su carácter irrenunciable ha sido reconocida en situaciones que se presentan en diversos procesos sociales que han enfrentado distintos países en la región, sin distinguir procesos de transición de las dictaduras a la democracia o procesos de búsqueda y consolidación de la paz.
259. En segundo término, la Comisión pasa a pronunciarse sobre lo indicado por el Estado respecto a que, de acuerdo a la interpretación que plantea sobre lo dicho por la Corte Interamericana, en relación con la interpretación del artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949; debería determinarse que en contextos de tránsito de conflictos armados hacia la paz, resultan aceptables las amnistías con excepción a los crímenes internacionales.
260. Al respecto, la Comisión observa que el artículo 6.5 del Protocolo II establece:

5. A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado.

⁴⁵⁹ Así por ejemplo, en referencia a los Leyes N° 23.492 y N° 23.521, y del Decreto N° 1002 (normas conocidas como de Obediencia Debido y Punto Final) en Argentina, la Comisión expresó que buscaron y, en efecto, impidieron el ejercicio del derecho de los peticionarios emanado del artículo 8.1 citado. Con la sanción y aplicación de las Leyes y el Decreto, Argentina ha faltado a su obligación de garantizar los derechos a que se refiere el artículo 8.1, 25.1 y 1.1 de la Convención Americana. CIDH. Informe No. 28/92. Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311. Argentina. 2 de octubre de 1992, párrs. 37, 39 y 41.

⁴⁶⁰ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989*, OEA/Ser.L/V/II.76, Doc.10, 18 septiembre 1989, Capítulo IV respecto de Suriname. Asimismo, en el año 2012, la CIDH emitió un comunicado de prensa mediante el cual expresó su preocupación por la legislación sobre amnistía aprobada por el Parlamento de Suriname el 5 de abril de 2012. Al respecto, la CIDH reiteró que “las leyes de amnistía relacionadas con violaciones graves de derechos humanos son incompatibles con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, ya que impiden a los Estados investigar y castigar a los responsables”. CIDH, *CIDH expresa preocupación por la legislación sobre Amnistía en Suriname*, 13 de abril de 2012.

⁴⁶¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*, OEA/Ser.L/V/II.50. doc. 13 rev.1, 2 de octubre de 1989, Capítulo V respecto de El Salvador; y más recientemente mediante un comunicado de prensa, la Comisión reiteró que “el Estado de El Salvador debe asegurar que la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz no represente un obstáculo para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado”. CIDH, *El Salvador debe investigar graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado*, 2 de octubre de 2013.

⁴⁶² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986*, OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1, 26 septiembre 1986, Capítulo IV respecto de Guatemala. En el año 2013, la CIDH también emitió un comunicado de prensa mediante el cual reiteró que Guatemala “debe asegurar que la Ley de Amnistía (Decreto Ley 8-86) no represente un obstáculo para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, ni para la identificación, juzgamiento y eventual sanción de los responsables de los mismos”. CIDH, *Guatemala debe investigar graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado*, 25 de octubre de 2013.

261. La Comisión nota que el citado texto autoriza la posibilidad de conceder una amnistía, sin embargo, tal amnistía no es absoluta, sino que, de acuerdo al texto del propio artículo, debe hacerse en los términos “más amplios posibles”, no obstante, el propio artículo no indica los límites que deben observarse.
262. Sobre el particular, la Comisión advierte que la Corte Interamericana se ha referido al artículo 6.5 del referido Protocolo II en el caso de la *Masacre de El Mozote y otros lugares aledaños vs. El Salvador* y en el caso *Gelman vs. Uruguay*⁴⁶³. En ambos casos la Corte se refirió al estudio de normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario que le fuera encargado al CICR por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de Ginebra (1995)⁴⁶⁴. En tal estudio, según lo citó la Corte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, señaló una posición planteada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante “URSS”) durante el proceso de aprobación de dicho artículo del Protocolo, conforme a la cual, tal disposición “no podía interpretarse [...] de modo que permitiese a los criminales de guerra, u otras personas culpables de crímenes de lesa humanidad, eludir un castigo severo”⁴⁶⁵. La Corte citó a su vez un estudio del CICR que indica como norma consuetudinaria que: “[c]uando hayan cesado las hostilidades, las autoridades en el poder se esforzarán por conceder la amnistía más amplia posible a quienes hayan participado en un conflicto armado no internacional o a las personas privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado, salvo a las personas sospechosas o acusadas de haber cometido crímenes de guerra, o que estén condenadas por ello”⁴⁶⁶.
263. De lo anterior, el Estado colombiano entiende que teniendo en cuenta su interpretación del análisis realizado por la Corte Interamericana en el caso de la *Masacre de la Masacre del Mozote y lugares aledaños*, la Comisión debe considerar que el derecho internacional prohíbe la aplicación de amnistías en contextos de búsqueda de la paz, exclusivamente respecto de “los crímenes internacionales”⁴⁶⁷.
264. Al respecto, la Comisión considera pertinente indicar en primer término que en atención a su mandato establecido por la Convención y la Declaración Americana, le corresponde verificar el cumplimiento de la obligación de investigar graves violaciones de acuerdo a las características propias de cada caso, sin que el ejercicio de esa facultad pueda condicionarse a categorías de violaciones y/o delitos establecidos *a priori*.
265. En segundo término, específicamente en relación con el estudio del CICR, la Comisión observa que según lo puntualizó el Comité, tal estudio no representa una evaluación del derecho consuetudinario de los derechos humanos, en el sentido de que “no se pretendía [...] evaluar el derecho consuetudinario de los derechos humanos” sino que su inclusión pretendía “ratificar, reforzar y aclarar principios análogos del derecho internacional humanitario”⁴⁶⁸.

⁴⁶³ Ver respectivamente Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221 párr. 210 y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 286.

⁴⁶⁴ Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 286 y *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221 párr. 210.

⁴⁶⁵ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 210, citando Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, pág. 692.

⁴⁶⁶ Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, nota al pie. 461.

⁴⁶⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 200; y Anexo 1. Sección b, párr. 25.

⁴⁶⁸ CICR, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, págs. XXXVI.

266. Concretamente respecto de la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a conflictos armados y su complementariedad con el derecho internacional humanitario, el CICR indicó que:

[...] este derecho sigue aplicándose durante los conflictos armados, como se indica explícitamente en los propios tratados de derechos humanos. [...] La aplicabilidad permanente del derecho de los derechos humanos durante los conflictos bélicos ha sido confirmada por los órganos creados en virtud de tratados en las numerosas ocasiones en que se ha analizado el comportamiento de los Estados, especialmente durante los conflictos armados, así como por la Corte Internacional de Justicia [...]⁴⁶⁹.

267. Ahora bien, específicamente en lo correspondiente al apartado de “excepción” referida a las leyes de amnistía señaladas en el artículo 6.5 del Protocolo II, la Comisión nota que el CICR observó y relató la práctica de varios Estados a fin de determinar si existía una norma consuetudinaria. El Comité observó la posición de la URSS quien indicó que estas amnistías no podían referirse a crímenes de guerra; sin embargo, también identificó la práctica de otros Estados tales como Etiopía y Argentina donde se entendía que las amnistías no procedían para crímenes de guerra o de lesa humanidad, o en Sudáfrica por ejemplo, que no se contempló la concesión de amnistías generales, ya que para ello había que divulgar todos los hechos pertinentes⁴⁷⁰.
268. Igualmente, en el mismo apartado, la Comisión nota que el CICR se refirió a la práctica de los organismos de derechos humanos en relación a las amnistías. El Comité de la Cruz Roja Internacional estableció que:

Los órganos de derechos humanos han declarado que las amnistías son incompatibles con el deber de los Estados de investigar los delitos en virtud del derecho internacional y las violaciones de los derechos humanos no derogables. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, hizo una declaración en ese sentido en su Observación General del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (prohibición de la tortura). En el asunto relativo a la ley salvadoreña de amnistía general y consolidación de la paz de 1993, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encontró que esa ley vulneraba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II. En su sentencia relativa al asunto Barrios Altos en 2001, que trataba de la legalidad de las leyes peruanas de amnistía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las medidas de amnistía para violaciones graves de los derechos humanos como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y las desapariciones forzadas eran inadmisibles porque vulneraban derechos no derogables⁴⁷¹.

269. Por lo tanto, a la luz de las anteriores consideraciones, la CIDH observa que el estudio del CICR i) resulta un compendio de las prácticas existentes en los Estados que fueron identificadas como costumbre internacional, y, en todo caso, las obligaciones convencionales que tienen los Estados pueden ser diversas de conformidad con los instrumentos internacionales de los cuales sean parte y las obligaciones que deriven de ellos; ii) no se refiere a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que rigen a los Estados; iii) no presenta

⁴⁶⁹ CICR, El derecho internacional humanitario consuetudinario, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, págs. XXXVI-XXXVII.

⁴⁷⁰ CICR, El derecho internacional humanitario consuetudinario, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, pág. 694.

⁴⁷¹ CICR, El derecho internacional humanitario consuetudinario, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, pág. 693.

distinciones en cuanto a un estándar aplicable a procesos de tránsito hacia la paz o de dictaduras a la democracia; y finalmente, iv) el propio estudio reconoce las limitaciones a las amnistías que han sido señaladas por los órganos internacionales de derechos humanos de acuerdo a las obligaciones que emanan de los tratados internacionales sobre la materia⁴⁷².

270. Adicionalmente, la Comisión observa en tercer lugar que en el caso *Gelman*, además de referirse a la interpretación del CICR, la Corte Interamericana mencionó que el artículo 6.5 del Protocolo II había sido retomado en pronunciamientos de la Comisión Interamericana y el Comité de Naciones Unidas en los cuales se refieren a la prohibición de leyes de amnistía respecto a graves violaciones a derechos humanos⁴⁷³.
271. Al respecto, de acuerdo al contenido de las decisiones que fueron invocadas por la Corte en tal sentencia, en su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador* la CIDH notó que el Gobierno de El Salvador aducía que la amnistía sancionada por su Asamblea legislativa encontraba su fundamento en lo preceptuado por el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra. La Comisión indicó que tal protocolo “no puede ser interpretado en el sentido de eludir las violaciones a derechos humanos consignados en la Convención Americana”⁴⁷⁴. El anterior, no fue un pronunciamiento aislado de la Comisión Interamericana, sino que desde su Informe Anual correspondiente a 1992-1993, la Comisión ya había manifestado su preocupación por la posible aprobación de una ley de amnistía⁴⁷⁵. Asimismo, la Comisión había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las distintas amnistías en El Salvador, en el contexto de varios casos individuales⁴⁷⁶.
272. Por su parte, el Comité de Naciones Unidas en sus *Observaciones relacionadas con la Situación en los Derechos Humanos en Croacia* manifestó su preocupación por las implicaciones de la Ley de Amnistía porque mientras determinaba que no aplicaba a “crímenes de guerra”, el término “crimen de guerra” no había sido definido y existía peligro que que la ley aplicada permitiera la impunidad de personas “acusadas de graves violaciones a derechos humanos”. La recomendación del Comité al Estado de Croacia fue “asegurar que en la práctica la ley de amnistía no sea aplicada o utilizada para incrementar la impunidad de las personas acusadas de graves violaciones a derechos humanos”⁴⁷⁷. En el mismo sentido, el Comité en sus *observaciones a Líbano* manifestó su preocupación por “la amnistía otorgada al personal civil

⁴⁷² La Comisión resalta que, como lo ha indicado la Corte Interamericana recientemente en el *caso de la Masacre de Santo Domingo*, la “Convención Americana no establece limitaciones a la competencia de la Corte para conocer casos en situaciones de conflictos armados” y “al utilizar el derecho internacional humanitario como norma de interpretación complementaria a la normativa convencional”, “no está asumiendo una jerarquización entre órdenes normativos” sino implica que se “puede observar las regulaciones del DIH, en tanto normativa concreta en la materia, para dar aplicación más específica a la normativa convencional en la definición de los alcances de las obligaciones estatales”. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 24.

⁴⁷³ Corte IDH, *Caso Gelmán vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221 párr. 211, citando Comité Internacional de la Cruz Roja, *El derecho internacional humanitario consuetudinario*, vol. I, editado por Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, 2007, pág. 692.

⁴⁷⁴ Cfr. CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, Caso No. 11.138, en documento OEA/Ser.L/V/II.85, Doc. 28 rev. de 11 febrero 1994, Conclusiones generales, párr. C.

⁴⁷⁵ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, 11 de febrero de 1994. Capítulo II.4.

⁴⁷⁶ CIDH. Informe No. 26/92. Caso 10.287. Masacre de Las Hojas. 24 de septiembre de 1992, párr. 11; CIDH. Informe No. 1/99. Caso 10.480. Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, José Catalino Meléndez y Carlos Antonio Martínez Romero. 27 de enero de 1999, párr. 122; CIDH. Informe No. 136/99. Caso. 10.488. Ignacio Ellacuría, S.J.; Segundo Montes, S.J.; Armando López, S.J.; Ignacio Martín Baró, S.J.; Joaquín López y López, S.J.; Juan Ramón Moreno, S.J.; Julia Elba Ramos, S.J.; y Cecilia Mariceth Ramos. El Salvador. 22 de diciembre de 1999, párr. 215.

⁴⁷⁷ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Croacia, U.N. Doc., CCPR/CO/71/HRV, de 4 de abril de 2001, párr. 11.

y militar para violaciones de derechos humanos que hayan cometido contra la población civil durante la guerra civil”. Según lo indicó el Comité esa amnistía “puede impedir la investigación y sanción de los autores de violaciones de derechos humanos cometidas, socavar los esfuerzos por lograr el respeto de los derechos humanos, y constituyen un obstáculo para los esfuerzos por consolidar la democracia”⁴⁷⁸.

273. En suma, en vista de las consideraciones señaladas la Comisión considera pertinente reiterar su jurisprudencia constante en el sentido de que subsiste el deber del Estado de investigar, en armonía con las normas de DIH y del derecho internacional de los derechos humanos, las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. La renuncia a esta obligación, sea a través de la aplicación de leyes de amnistía o cualquier otro tipo de disposición de carácter interno, resulta incompatible con la Convención Americana.

274. De esta forma, la Comisión considera esencial que los acuerdos de paz y las disposiciones de justicia transicional que abran paso a la transición de la sociedad colombiana hacia una paz estable y duradera, se desarrollen en armonía con las obligaciones internacionales del Estado y ofrezcan posibilidades reales de cumplimiento. La Comisión reitera que en tanto tales disposiciones constituyen normas de carácter interno, deben ajustarse con las obligaciones internacionales del Estado sobre la materia de conformidad con lo establecido en artículo 2 de la Convención Americana y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴⁷⁹.
275. En virtud de ello, la Comisión analizará en detalle el marco normativo vigente, así como los resultados de su aplicación práctica.

1. Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)

276. Sucesivos gobiernos han adelantado esfuerzos para erradicar, por la vía negociada, la violencia política de las últimas décadas de la historia colombiana. Estos esfuerzos se han centrado en la conclusión de acuerdos para la desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley. Los acuerdos fueron sellados al amparo de normas adoptadas ya sea mediante decretos promulgados por el Poder Ejecutivo o por leyes sancionadas por el Congreso Nacional⁴⁸⁰.
277. En efecto, Colombia ha adoptado varios mecanismos legales para dar tratamiento a las situaciones vinculadas con el conflicto armado. Al respecto, corresponde señalar como antecedente la Ley 418 de 1997, mediante la cual “se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia”⁴⁸¹. La ley 418 de 1997 fue modificada y extendida

⁴⁷⁸ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Líbano, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.78, 5 de mayo de 1997, párr. 12. Traducción de la CIDH.

⁴⁷⁹ Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: El derecho interno y la observancia de los tratados. “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

⁴⁸⁰ Sobre el análisis histórico de las diferentes iniciativas, véase, CIDH, Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, acápite C. Antecedentes sobre esfuerzos para solucionar el conflicto armado interno en Colombia y su marco legal. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>

⁴⁸¹ Esa ley establecía, en lo pertinente, que:
Artículo 50. El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio de indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de los delitos políticos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y los conexos con éstos, cuando a su criterio, la Organización Armada al margen de la ley a la que se le reconozca el carácter político, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

por las Leyes 782 de 2002 y 1421 de 2010⁴⁸². Bajo la Ley 782 de 2002, reglamentada por el Decreto 128 de 2003, un número de desmovilizados fueron favorecidos con la aplicación de beneficios jurídicos, como el indulto o medidas equivalentes, por el delito de concierto para delinquir en virtud de haber sido integrantes de organizaciones armadas al margen de la ley⁴⁸³.

278. En el contexto de las desmovilizaciones colectivas de las AUC, que tuvieron lugar entre noviembre de 2003 y abril de 2006, la CIDH, así como otros órganos internacionales, recomendó la adopción de un marco legal que estableciera condiciones claras para la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, en consonancia con las obligaciones internacionales del Estado en materia de verdad, justicia y reparación para las víctimas del conflicto⁴⁸⁴. Asimismo, la CIDH resaltó que un aspecto fundamental de este proceso consistía en asegurar el desmonte efectivo de las estructuras armadas que participaron del proceso de desmovilización, el procesamiento de los delitos para la obtención de verdad, justicia y reparación, y la progresiva reintegración de sus miembros a la sociedad a fin de lograr la no repetición de violaciones a los derechos humanos e infracciones graves al DIH⁴⁸⁵.
279. El 22 de junio de 2005, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 975, la cual entró en vigor tras la sanción presidencial el 22 de julio del mismo año. La CIDH formuló un

También se podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley a las cuales se les haya reconocido su carácter político y así lo soliciten, y hayan demostrado a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

No se aplicará lo dispuesto en este título, a quienes realicen conductas que configuren actos atroces, de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidios, homicidios cometidos fuera de combate, o colocando a la víctima en estado de indefensión [...]

Artículo 64. Los beneficios que en este título se consagran no comprenden la responsabilidad que los favorecidos tengan respecto de particulares.

En el caso en que se concedan dichos beneficios, la acción civil podrá intentarse con posterioridad ante la jurisdicción civil ordinaria.

Artículo 65. Las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, o en forma individual, podrán beneficiarse en la medida que lo permita su situación jurídica de los programas de reinserción socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Información disponible en: <http://www.reclutamiento.mil.co/?idcategoria=237855#>

⁴⁸² De acuerdo con las modificaciones, el texto vigente es el siguiente:

ARTÍCULO 50. El Gobierno Nacional podrá conceder, en cada caso particular, el beneficio del indulto a los nacionales que hubieren sido condenados mediante sentencia ejecutoriada, por hechos constitutivos de delito político, cuando a su juicio, el grupo armado organizado al margen de la ley con el que se adelante un proceso de paz, del cual forme parte el solicitante, haya demostrado su voluntad de reintegrarse a la vida civil.

También podrá conceder dicho beneficio a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley y así lo soliciten, y hayan además demostrado, a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reintegrarse a la vida civil.

No se aplicarán los beneficios jurídicos dispuestos en este título y los socioeconómicos que en el marco del proceso de reintegración establezca el Gobierno Nacional, a quienes hayan incurrido en delitos de genocidio, secuestro, *lesa humanidad*, crímenes de guerra o en los tipificados en el Título II del Libro II, Capítulo Único del Código Penal, conforme a los tratados y convenios internacionales ratificados, por el Estado colombiano. Estas personas podrán acogerse al régimen transicional consagrado en la Ley 975 de 2005 y demás normas complementarias o acudir a la jurisdicción ordinaria para recibir los beneficios jurídicos ordinarios por confesión y colaboración con la justicia [...]

ARTÍCULO 65. Las personas que se desmovilicen bajo el marco de acuerdos con los grupos al margen de la ley, con los cuales el Gobierno Nacional haya adelantado un proceso de paz, o en forma individual, podrá beneficiarse en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reintegración socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

⁴⁸³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 32. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado puntualizó que “[...] nunca se aplicó el indulto al concierto para delinquir, sino a la sedición”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 229.

⁴⁸⁴ CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 7.

⁴⁸⁵ CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 3.

pronunciamiento sobre sus preocupaciones respecto de las perspectivas de implementación de esta norma y, en particular, se refirió a: i) los objetivos de la ley; ii) la ausencia de incentivos para una confesión exhaustiva; iii) la falta de fortaleza de los mecanismos institucionales creados; iv) la brevedad de plazos y etapas procesales previstas en los mecanismos legales internos para investigar y procesar a los desmovilizados que se benefician de la Ley; y v) ciertas deficiencias de los mecanismos de reparación, entre otras⁴⁸⁶. El 30 de diciembre de 2005 se adoptó el Decreto No. 4760 mediante el cual se reglamentaron algunos aspectos de la Ley 975. Mayormente, éstos se referían a los plazos disponibles para investigar a quienes buscaban acceder a los beneficios de la ley, previo a su acusación formal, y a la introducción del principio de oportunidad a favor de terceros relacionados con la adquisición, posesión, tenencia, transferencia y en general con la titularidad de los bienes ilícitos que sean entregados para la reparación de las víctimas⁴⁸⁷.

280. Por su parte, varias organizaciones de derechos humanos presentaron una serie de demandas de inconstitucionalidad de la Ley 975 ante la Corte Constitucional de Colombia. La PGN también intervino en el procedimiento. La Corte Constitucional se pronunció el 18 de mayo de 2006 y los fundamentos de su decisión fueron hechos públicos el 13 de julio de 2006⁴⁸⁸.
281. La decisión de la Corte Constitucional declaró a la Ley 975 constitucional en forma global y a la vez, señaló condiciones a fin de que varias de sus disposiciones puedan ser consideradas constitucionales. Entre los parámetros de interpretación establecidos por la Corte Constitucional se destacan aquéllos destinados a proteger la participación de las víctimas en el proceso y su acceso a una reparación integral. La sentencia también clarificó la obligación de imponer en forma efectiva la pena reducida de prisión allí prevista e introdujo consecuencias legales, tales como la pérdida de beneficios, en caso de que los desmovilizados que buscan beneficiarse de la aplicación de la Ley oculten información a las autoridades judiciales. Asimismo, la sentencia aclaró la calificación del paramilitarismo como un delito común, circunstancia que impidió la posibilidad de beneficiar a los postulados con una decisión de indulto o amnistía. En suma, la Corte dispuso que los desmovilizados implicados en la comisión de crímenes relacionados con el conflicto armado que quisieran obtener los beneficios establecidos por la Ley 975, tenían que colaborar con la justicia a fin de que se lograra el goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición⁴⁸⁹.
282. En noviembre de 2006, el Estado adoptó el Decreto 3391 – que hizo suyos algunos de los condicionamientos establecidos en el fallo de la Corte Constitucional y reglamentó otros aspectos en contradicción con lo establecido por la Corte en su fallo—, lo que generó una nueva discusión en torno a la interpretación de la Ley de Justicia y Paz⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 8 y sgts.

⁴⁸⁷ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 9.

⁴⁸⁸ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 10.

⁴⁸⁹ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 11. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 48, con cita de Corte Constitucional, Expediente D-6032 - Sentencia C-370/06, fundamentos hechos públicos el 13 de julio de 2006.

⁴⁹⁰ CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 50. En primer término, el Decreto 3391 establece que el tiempo de privación de libertad cumplido en los establecimientos de reclusión, previo a que el magistrado de control de garantías decida la medida de aseguramiento, se imputará al cumplimiento de la pena alternativa que corresponda. En segundo lugar, el Decreto 3391 establece que

283. En la práctica, según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación:

se orientó al desmovilizado hacia el marco jurídico de Justicia y Paz en caso de que tuviera abierta una investigación penal por un delito no indultable, cometido durante y con ocasión a la pertenencia al grupo armado ilegal. También hacia los procedimientos de la Ley 782 de 2002, la cual estableció disposiciones para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley para su desmovilización, reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica. Y el Decreto 128 de 2003, el cual estableció las definiciones y beneficios del programa de reincorporación. Estas normas aplicaban para los desmovilizados que no tuvieran vigente o no tuvieran conocimiento de la existencia de alguna investigación por la comisión de delitos no indultables y cuya situación se circunscribiera, simplemente, a la pertenencia al grupo ilegal. Este esfuerzo interinstitucional logró el censo de los numerosos miembros registrados por la confederación paramilitar, lo que posteriormente fue útil en relación con los procesos judiciales y el paso a la siguiente fase proyectada, de inserción y reintegración a la vida civil. En su curso, con las más de 31 mil personas que fueron oficialmente reconocidas, confluyeron 10.774 desmovilizados individuales provenientes principalmente de grupos guerrilleros, para efecto de los programas de reincorporación [...] ⁴⁹¹.

Asimismo, el Gobierno expidió el Decreto 1.059, mediante el cual guerrilleros privados de la libertad pueden desmovilizarse de manera individual, ser postulados a la Ley de Justicia y Paz y recibir el beneficio de la pena alternativa previsto. Esta norma entrega beneficios jurídicos a los guerrilleros que han manifestado por escrito su interés de abandonar las armas y renunciar a formar parte de un intercambio humanitario. El beneficio ofrecido consiste en que sus procesos penales podrán ser archivados si no son por delitos de *lesa humanidad* y los condenados podrán acceder a la pena alternativa. Como condición, al no existir desmovilización y desarme, deben manifestar a las autoridades su voluntad de abandonar las armas, expresar rechazo público a la guerrilla y cumplir con otros requisitos como suministrar información para judicializar y dismantelar sus estructuras ⁴⁹².

284. De las 31.670 personas que se habrían desmovilizado entre noviembre de 2003 y mediados del 2006, solamente 2.695 manifestaron interés en acogerse a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, las fallas institucionales cometidas durante el paso por el circuito judicial de la desmovilización atrasó y dificultó la aplicación de dicha ley ⁴⁹³. La Comisión ya ha señalado en varias

los desmovilizados “podrán” ser ubicados en los establecimientos de reclusión de justicia y paz administrados y definidos por el INPEC, sin establecer claramente las características de los sitios de reclusión. La CIDH observó que la incertidumbre sobre las características de los llamados “establecimientos de reclusión de justicia y paz” exige claridad sobre su sometimiento integral a la jurisdicción del INPEC en los términos de la decisión de la Corte Constitucional. En tercer lugar, el Decreto establece que se entenderá como medida de reparación colectiva la entrega por parte de los desmovilizados de bienes destinados al desarrollo de proyectos productivos en zonas afectadas por la violencia, que beneficien a desplazados, campesinos y reinsertados que carezcan de medios económicos para su subsistencia, otorgándoles participación en la propiedad y medios de producción. En marzo de 2006, el universo de desmovilizados involucrados en este tipo de proyectos era bajo, y no reflejaba una amplia aceptación por parte de las comunidades receptoras de los desmovilizados. CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párrs. 51-54.

⁴⁹¹ CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 22.

⁴⁹² CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 24.

⁴⁹³ CIDH, *Informe sobre la implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*, OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 6, 2 octubre 2007, párr. 44. Del número total que asciende a 35.353 paramilitares sólo 4.227 han sido postulados a la Ley 975 de 2005, de los cuales 3.116 participaron de las ceremonias de desmovilización colectiva, 1.059 se encontraban privados de libertad y 52 lo hicieron de manera voluntaria. Corporación Colectiva de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

oportunidades que el circuito judicial presentó una oportunidad propicia para que las autoridades judiciales recabaran elementos para establecer si los desmovilizados se encontraban implicados en crímenes que podrían requerir la aplicación de la Ley 975. Sin embargo, en el marco de esas versiones libres los fiscales no recibieron instrucciones de indagar sobre los crímenes perpetrados y la posible aplicación de la Ley de Justicia y Paz⁴⁹⁴.

285. Ya en su pronunciamiento de 2006, la CIDH formuló una serie de análisis, consideraciones y recomendaciones que resultan pertinentes recordar. Así, la Comisión destacó que en la etapa que se iniciaba resultaba crucial que el marco normativo y su interpretación por parte de la Corte Constitucional fueran respetados a cabalidad por las entidades encargadas de su implementación –la Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz, los Tribunales de Justicia y Paz, el Ministerio Público y la CNRR— a fin de que los beneficios penales otorgados a los desmovilizados no constituyeran una mera concesión gratuita de justicia, sino que cumplieran con el objetivo genuino de operar como incentivo para la paz, la búsqueda de la verdad y la debida reparación a las víctimas del conflicto. En este sentido, la CIDH alertó sobre la necesidad de que las autoridades del Estado colombiano hicieran cumplir de manera rigurosa los requisitos que condicionaban el acceso a la pena atenuada y a su preservación; y contribuyeran al desarrollo de una investigación diligente y exhaustiva de los graves crímenes sometidos a este régimen legal, a fin de que la imposición de las sanciones reducidas resultara de la obtención plena de la verdad y no descansara de manera exclusiva en la confesión de los imputados⁴⁹⁵.
286. En particular, la Comisión indicó que la confesión de los imputados no eximía a las autoridades del deber de investigar diligentemente los hechos. Esta obligación, en el contexto de la Ley de Justicia y Paz, tenía una doble dimensión. En primer lugar, tenía la dimensión de asegurar el esclarecimiento total de los hechos. En la mayoría de los casos, la confesión no sería suficiente para el pleno esclarecimiento de los sucesos y el Estado debería agotar todas las medidas investigativas a su alcance a fin de asegurar la verdad. La segunda dimensión del régimen de la Ley de Justicia y Paz consistía en el deber de investigar y evitar la impunidad. La morigeración de la pena prevista por la Ley de Justicia y Paz ofrecía un fortísimo incentivo no sólo para aquellos que genuinamente decidían confesar plenamente su participación en violaciones a los derechos humanos, sino también para aquellos que pretendían burlar la acción penal del Estado. Asimismo, la investigación exhaustiva y diligente de los hechos era además un presupuesto para la verificación efectiva de los requisitos de elegibilidad para acceder a la pena alternativa y para preservarla en el futuro⁴⁹⁶.
287. En ese complejo esquema, la CIDH identificó una serie de desafíos en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación. En primer término, indicó que se debía asegurar que los desmovilizados que desearan recibir los beneficios establecidos en la Ley 975 cumplieran con todos y cada uno de los requisitos de elegibilidad, según fueran interpretados por la Corte Constitucional. Asimismo, todas las instituciones involucradas en la aplicación de la Ley debían cooperar aportando la información disponible a fin de apoyar a las autoridades judiciales en la verificación de estos requisitos. En segundo término, la Unidad Nacional de Fiscalía de Justicia y Paz debía poner en práctica directrices

⁴⁹⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 33.

⁴⁹⁵ Cfr. CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 3.

⁴⁹⁶ Cfr. CIDH, *Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 27.

tendientes a estimular la debida y exhaustiva investigación de conductas de los desmovilizados por parte de los fiscales delegados, y a uniformar los criterios a ser utilizados por los fiscales a la hora de implementar el marco normativo respecto de cada caso particular. En tercer término, indicó que correspondía fortalecer los sistemas de notariado, registro y catastro a fin de que las instituciones involucradas aseguraran la debida restitución de bienes inmuebles a las víctimas del conflicto, en su mayoría desplazados, que se han visto forzados a abandonar sus tierras por causa de la violencia⁴⁹⁷.

288. Un cuarto desafío consistía en asegurar la real y efectiva participación de las víctimas a lo largo de los procesos de investigación, juzgamiento y reparación. El Estado a través de sus instituciones debía garantizar que las víctimas tuvieran acceso a una adecuada representación legal y pudieran participar en cada una de las etapas procesales, conforme a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional. Asimismo, la CIDH enfatizó la necesidad de adoptar medidas adecuadas para proteger a las víctimas y testigos, propiciar su bienestar físico y psicológico, así como su dignidad y el respeto a su vida privada⁴⁹⁸.
289. La CIDH destacó que frente a esos desafíos, el Estado colombiano debía hacer públicos los resultados alcanzados en la negociación con los grupos armados, los procedimientos de identificación de combatientes y la entrega de armas, y la implementación de la Ley de Justicia y Paz, a fin de que toda la sociedad colombiana pudiera acompañar y fiscalizar el desarrollo de esa importante etapa de la vida pública del país⁴⁹⁹.

Avances y desafíos de la Ley 975 en materia de verdad y justicia

290. La Comisión reconoce que la implementación de la Ley de Justicia y Paz ha permitido develar parcialmente una verdad que hubiera sido imposible de obtener por otros medios, así como ciertas vinculaciones con elementos de la esfera política⁵⁰⁰, lo que constituye un importante punto de partida.

291. Al respecto, el Estado ha señalado que los avances logrados con la implementación de la Ley de Justicia y Paz, se han centrado en los componentes de verdad, justicia y reparación. En relación con la verdad, el Estado ha destacado que el impulso de las diligencias de versión libre “conjuntas”, ha permitido lograr con mayor eficacia “el esclarecimiento de patrones de macro criminalidad”⁵⁰¹. En materia de reparación, Colombia sostiene que el marco normativo desarrollado para los procesos de Justicia y Paz, permite concentrarse en “esclarecer los patrones de macro criminalidad y las afectaciones causadas a las víctimas”, con las consideraciones sobre la aplicación de un programa administrativo de reparación,

⁴⁹⁷ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 53.

⁴⁹⁸ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 54.

⁴⁹⁹ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 56.

⁵⁰⁰ Véase, entre otros, Peritaje de Javier Ciurlizza en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*. Disponible en: <http://vimeo.com/60121157>; Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012.

⁵⁰¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 212.

como una estrategia para garantizar “la integralidad de la reparación”⁵⁰². En dicho marco, el Estado sostiene que todos estos criterios deben ser analizados en su conjunto para “medir los resultados del proceso”, y no solamente el número de sentencias que se han emitido bajo la aplicación de la Ley de Justicia y Paz⁵⁰³.

292. La Comisión señala que uno de los principales motivos de preocupación que ha señalado desde hace más de una década sobre las violaciones a derechos humanos cometidas con ocasión del conflicto armado, ha sido la falta de esclarecimiento judicial de la abrumadora mayoría de estos hechos, y por tanto, la situación de impunidad en la que éstos se encuentran⁵⁰⁴. Es en ese sentido que, teniendo en cuenta el alcance y objetivo para el cual ha sido diseñada la ley de Justicia y Paz como un mecanismo que garantice el derecho a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas, la CIDH observa como un motivo de especial preocupación que a la fecha de elaboración de este informe, sólo se han proferido por parte de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá once sentencias de primera instancia, de las cuales seis se encuentran en firme tras proferirse cinco decisiones de segunda instancia que confirman las penas impuestas, y una sentencia no apelada por los intervinientes en primera instancia. En ese contexto, han sido condenados catorce postulados en primera instancia, nueve de los cuales cuentan con sentencia firme⁵⁰⁵.

293. Además, de acuerdo con la información recibida, la Unidad de Justicia y Paz ha sostenido que de las sentencias proferidas en esa jurisdicción, ninguna se refiere a quien ostentara la doble condición de máximos responsables y miembros representantes, mientras que las sentencias no atienden con suficiencia hechos criminales que reflejen patrones de macro-criminalidad y macro-victimización, que permitan consolidar aspectos esenciales de reconstrucción histórica⁵⁰⁶. La sociedad civil, por su parte, destacó que sólo 4 de las sentencias de Justicia y Paz versan sobre comandantes de bloque o frente⁵⁰⁷.

294. La Comisión nota que la Unidad de Justicia y Paz cuenta con 1100 empleados en las 59 Fiscalías de todo el país y que, desde el año 2006, se habrían confesado 39.546 hechos, y se habrían relacionado 51.906 víctimas a esos hechos. En particular, se habrían confesado 1.046 masacres, 25.757 homicidios, 1.618 reclutamientos ilícitos, 3.551 desapariciones forzadas, 11.132 desplazamientos forzados, 1.168 extorsiones, 1.916 secuestros, 96 violaciones sexuales, 773 actos de tortura y 65 casos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes⁵⁰⁸. La Comisión advierte con preocupación que, a la fecha de elaboración del presente informe, el número total de hechos confesados no coincide con el número desagregado, y que además,

⁵⁰² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 213.

⁵⁰³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 212.

⁵⁰⁴ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 6.

⁵⁰⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Justicia y Paz”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁵⁰⁶ Unidad de Justicia y Paz, *Plan de acción de casos a priorizar por la Unidad nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, recibido por la CIDH el 19 de marzo de 2013.

⁵⁰⁷ Véanse los casos de Edwar Cobos Tellez, Uber Enrique Banquez Martínez, Fredy Rendón Herrera y Jorge Iván Laverde. Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁰⁸ Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>

existen importantes inconsistencias entre estas estadísticas y la información proporcionada por el Estado a la CIDH durante la visita⁵⁰⁹.

295. Por otra parte, desde el año 2006, se habría realizado la transmisión en directo de las versiones libres a 846 Municipios, en 296 días de transmisiones en directo. En cuanto a la participación de las víctimas, 76.688 habrían participado en versiones libres, y 28.790 víctimas habrían formulado 34.168 preguntas a los postulados. De acuerdo con información de público conocimiento, la Unidad de Justicia y Paz habría atendido a 152.150 víctimas en 799 jornadas de atención llevadas a cabo desde el año 2006, 313 postulados habrían reestablecido la dignidad de la víctima mediante declaración pública, 1.173 postulados habrían pedido perdón a las víctimas, 1.083 postulados habrían manifestado públicamente su arrepentimiento, y 1.143 postulados habrían prometido no repetir las conductas punibles⁵¹⁰. Por otra parte, a finales de 2011, la Unidad de Justicia y Paz había logrado registrar a 372.874 personas como presuntas víctimas⁵¹¹. La Comisión considera las transmisiones en directo de las versiones libres como una medida importante y reconoce el nivel de participación de las víctimas, aunque todavía no resulte suficiente.
296. En cuanto a la situación procesal de los postulados, se habría presentado escrito de solicitud de audiencia de imputación a 1.126 postulados, se habría presentado escrito de solicitud de audiencia de formulación de cargos a 628 imputados, 292 postulados habrían terminado la etapa de formulación de cargos en espera de realización de la audiencia de control de legalidad, 128 postulados tuvieron la audiencia de legalización de cargos, 11 postulados se encuentran en incidente de reparación y 14 postulados tienen una sentencia en Justicia y Paz⁵¹².
297. De acuerdo con la información reseñada, la Comisión observa que los resultados de la Ley 975 son aún precarios. En ese sentido, la CIDH ha dado seguimiento y analizado los diferentes obstáculos y falencias en la implementación de la Ley de Justicia y Paz, entre los que se destacan la demora excesiva de los procedimientos; la extradición de los máximos líderes paramilitares como obstáculos para la obtención de verdad, justicia y reparación; limitaciones a la participación de las víctimas; dificultades en materia de reparación; y la promulgación de leyes que ofrecen a los desmovilizados una serie de beneficios adicionales a los ya contemplados en la Ley de Justicia y Paz⁵¹³; entre otros⁵¹⁴.

⁵⁰⁹ Durante la visita, la Unidad de Justicia y Paz informó que se han confesado 48541 homicidios, 1755 masacres, 9918 desplazamientos forzados, 4812 desapariciones forzadas, 2834 reclutamientos ilícitos, 1797 extorsiones. Asimismo, explicó que se ha solicitado la investigación a otras autoridades de 442 políticos, 417 miembros de las Fuerzas Armadas y 161 servidores públicos. También indicó que se han registrado 334.916 víctimas, y que se han atendido 120.711 víctimas en las jornadas de atención. Finalmente, señaló que 669 postulados han pedido perdón a las víctimas, 525 han manifestado públicamente su arrepentimiento, y 577 han prometido no repetir las conductas punibles. Estadísticas proporcionadas por el Estado en la reunión de 4 de diciembre de 2012.

⁵¹⁰ Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>.

⁵¹¹ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2011*, febrero de 2012, pág. 42. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/Informe-de-Gestion-2011.pdf>.

⁵¹² Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co:8080/justiciapaz/Index.htm>

⁵¹³ Véase, Ley 1312 de 2009 y Ley 1424 de 2010.

⁵¹⁴ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia.

El desafío de los procesos de extradición a la luz de la Ley 975

298. En primer lugar, la Comisión recuerda que en mayo de 2008, el Gobierno levantó la suspensión de extradición respecto de los máximos líderes paramilitares desmovilizados y ordenó de inmediato su traslado a Estados Unidos⁵¹⁵. Tras la extradición de Carlos Mario Jiménez, alias “Macaco”, la Comisión expresó su preocupación por las primeras 16 extradiciones de paramilitares que cursaban procesos en Justicia y Paz, muchos de los cuales estaban relacionados con la “parapolítica”⁵¹⁶. Asimismo, durante el año 2009, el Gobierno impulsó la extradición de otros líderes paramilitares o personas involucradas en los procesos de Justicia y Paz, tales como Miguel Ángel Mejía Múnera, alias “El Mellizo” y Hebert Veloza, alias “H.H.”⁵¹⁷. Según el Diagnóstico de la MAPP/OEA, a agosto de 2011 habían sido solicitados en extradición 31 postulados a la Ley Justicia y Paz, de los cuales 29 habían sido efectivamente extraditados a los Estados Unidos⁵¹⁸.
299. Al respecto, la Comisión sostuvo de manera consistente que “la extradición de un desmovilizado para que responda en el extranjero por delitos menos graves que los que está confesando ante los jueces colombianos, resulta siendo una forma de impunidad”⁵¹⁹. Ello, por cuanto la CIDH ha establecido que la extradición: i) afecta la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación de los crímenes cometidos por los grupos paramilitares; ii) impide la investigación y el juzgamiento de graves crímenes por las vías establecidas por la Ley de Justicia y Paz y por los procedimientos criminales ordinarios de la justicia colombiana; iii) cierra las posibilidades de participación directa de las víctimas en la búsqueda de la verdad sobre los crímenes cometidos durante el conflicto y limita el acceso a la reparación del daño causado; e iv) interfiere con los esfuerzos por determinar los vínculos entre agentes del Estado y estos líderes paramilitares en la comisión de violaciones a los derechos humanos⁵²⁰.

⁵¹⁵ Información disponible en: <http://www.elespectador.com/node/13431/> De acuerdo con información periodística, algunos paramilitares extraditados con condena cumplida en Estados Unidos habrían regresado a Colombia en libertad, en virtud de que las órdenes de captura estarían suspendidas o no se encontrarían vigentes. Información disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/regreso-de-paras-extraditados-a-estados-unidos/9860275>

⁵¹⁶ CIDH, Comunicado de Prensa No. 21/08, *CIDH expresa preocupación por extradición de paramilitares colombianos*, Washington, D.C., 14 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/21.08sp.htm>. El 7 de mayo de 2008 fue extraditado a los Estados Unidos Carlos Mario Jiménez alias “Macaco” y en mayo de 2008 se hizo efectiva la extradición de los líderes de las AUC Diego Fernando Murillo Bejarano alias “Don Berna”, Francisco Javier Zuluaga Lindo alias “Gordo Lindo”, Manuel Enrique Torregrosa Castro, Salvatore Mancuso Gómez alias “El Mono” o “Triple Cero”, Diego Alberto Ruiz Arroyave, Guillermo Pérez Alzate alias “Pablo Sevillano”, Ramiro Vanoy Murillo alias “Cuco Vanoy”, Juan Carlos Sierra Ramírez alias “El Tuso”, Martín Peñaranda Osorio alias “El Burro”, Edwin Mauricio Gómez Luna, Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40”, Hernán Giraldo Serna alias “El Patrón”, Nodier Giraldo Giraldo y Eduardo Enrique Vengoechea Mola.

⁵¹⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 46. Cabe señalar que durante el año 2010, la Corte Suprema de Justicia emitió concepto desfavorable a la extradición de Edwar Cobo Tellez alias “Diego Vecino”, Daniel Rendón Herrera alias “Don Mario” y Fredy Rendón Herrera alias “El Alemán” a los Estados Unidos. La Corte Suprema -siguiendo el precedente en el que negó la extradición de Luis Edgar Media Flórez- señaló que la extradición vulnera el espíritu de la Ley 975, desconoce los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y “traumatiza” el funcionamiento de la administración de justicia colombiana. Concretamente, la Corte señaló que “la extradición de los paramilitares sometidos al proceso de justicia y paz ha constituido un golpe de gracia al propósito inspirador de una ley que ha pretendido hacer germinar la paz entre los colombianos y la prueba más fidedigna del descalabro de dicha estrategia gubernamental contra la violencia y los grupos armados ilegales”. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 91.

⁵¹⁸ OEA, *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 145-155. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>

⁵¹⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 31. Véase, asimismo, CIDH, Audiencia Estado de Derecho e Independencia del Poder Judicial en Colombia, 23 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=8>

⁵²⁰ Véase, entre otros, CIDH, Comunicado de Prensa No. 21/08, *CIDH expresa preocupación por extradición de paramilitares colombianos*, Washington, D.C., 14 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2008/21.08sp.htm>. Corte IDH. Audiencia del caso *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*. Disponible en: www.vimeo.com

300. Por su parte, la Corte ha señalado que “un Estado no puede otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes contra derechos humanos mediante la aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes. De tal manera, la figura de la extradición tampoco puede constituirse en un medio para favorecer, procurar o asegurar la impunidad”⁵²¹. Por ello, a juicio de la Corte, “en razón de la falta de acuerdo de cooperación judicial entre los Estados que han concretado dicha extradición, corresponde a Colombia aclarar los mecanismos, instrumentos y figuras jurídicas que serán aplicadas para asegurar que la persona extraditada colabore con las investigaciones de los hechos [...] así como, en su caso, para asegurar su debido enjuiciamiento”⁵²².
301. En el mismo sentido, se ha indicado que en “los casos de extradiciones de los desmovilizados, los incentivos para colaborar con la justicia colombiana se desvanecen”⁵²³ y que en virtud de los delitos por los cuales fueron extraditados, la colaboración con la justicia en Estados Unidos se vincula con el aporte de información respecto al narcotráfico y no al esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos⁵²⁴. La CIDH observa que las personas extraditadas no cuentan con beneficios concretos en los juicios adelantados en Estados Unidos por su participación en los procesos de Justicia y Paz, circunstancia que dificulta que los postulados deseen continuar participando del proceso.
302. El Estado informó que adoptó una serie de medidas para atender la situación de los extraditados, y en especial, en el año 2012 suscribió un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos mediante el cual: i) se estipula el traslado de los postulados extraditados que han sido condenados por la justicia de los Estado Unidos al centro de penitenciarías de Miami, a fin de facilitar el acceso de los fiscales colombianos; ii) se dispusieron 21 horas por semana de acceso para las entrevistas o para que los postulados extraditados condenados rindieran declaraciones en video; y iii) los postulados extraditados alojados en el centro de Detención de Northern Neck, Virginia fueron puestos a disposición de los Fiscales de Justicia y Paz durante 40 horas semanales. Adicionalmente, el Estado destacó como mejoras logísticas logradas a finales de 2012, el aumento de las cámaras de video mediante las cuales se llevan a cabo diligencias simultáneas; lo que ha permitido que en el año 2012 se hayan adelantado veinte diligencias de versión libre, diez audiencias de formulación de imputación, cinco audiencias de formulación de cargos, cinco audiencias de legalización de cargos y una audiencia de sentencia⁵²⁵.
303. La Comisión toma nota de la información proporcionada pero mantiene su preocupación sobre la situación de los desmovilizados extraditados a Estados Unidos, en la medida en que las extradiciones de estos líderes paramilitares afectan los derechos de las víctimas a la obtención de verdad, justicia y reparación, e interfieren con la obligación del Estado de juzgar a civiles y agentes del Estado involucrados en casos de graves violaciones a los derechos protegidos

⁵²¹ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 166; y *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de 8 de julio de 2009, considerando. 40.

⁵²² Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia de 8 de julio de 2009, párr. 41.

⁵²³ Abogados sin Fronteras Canadá, *El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma y la situación colombiana: más allá de lo “positivo”*, 2012, pág. 18. Disponible en: http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-espagno1-v5-lq-pdf-19.pdf.

⁵²⁴ Peritaje de Javier Ciurlizza en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*. Disponible en: <http://vimeo.com/60121157>.

⁵²⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Justicia y Paz”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

por la CADH⁵²⁶. Por otro lado, tomando en cuenta el rango jerárquico de los desmovilizados extraditados, y la voluntad de la FGN de orientar la estrategia de investigación a los máximos responsables, esos esfuerzos deben traducirse en resultados concretos que permitan la participación de las víctimas, así como la revelación de información completa y veraz sobre la comisión de violaciones de derechos humanos por parte de los desmovilizados extraditados.

La participación de las víctimas bajo la Ley 975

304. La Comisión reconoce que la Ley 975 ha logrado la visibilización de las víctimas en la escena política nacional⁵²⁷, y ha permitido la visibilidad y participación de las víctimas en esos procesos judiciales. Sin embargo, la CIDH ha advertido ciertos obstáculos que enfrentan las víctimas para su participación efectiva en los procesos de Justicia y Paz, tales como: i) el hecho de que los emplazamientos para las víctimas se realicen solamente en las zonas de acción de los grupos al margen de la ley en vez de que se realicen a nivel nacional⁵²⁸; ii) la imposibilidad de interrogar directamente o por medio de sus representantes a quienes intentan beneficiarse de la Ley 975 sobre los hechos de su interés, en las distintas fases de la versión libre⁵²⁹; iii) se habrían producido actos de violencia en contra de personas que querían participar del proceso⁵³⁰; iv) se presentaría una situación de falta de capacidad institucional de los defensores públicos para brindar asesoramiento adecuado a las miles de víctimas registradas⁵³¹; v) a pesar de los avances en términos del involucramiento de las víctimas en el proceso, persistiría un gran porcentaje de víctimas que no habían recibido orientación adecuada, sobre todo en los lugares en que la CNRR no tiene oficinas regionales o no ha realizado actividades por razones de seguridad⁵³²; y (vi) la capacidad de los psicólogos de asistir a las víctimas en dichas diligencias habría quedado desbordada⁵³³.
305. El Estado informó que la participación de las víctimas en las diligencias de versión libre se ha incrementado tanto mediante su presencia como a través de su intervención para formular preguntas a los postulados. En cuanto a las adecuaciones técnicas y logísticas, se explicó que se han creado nuevas salas de audiencias y de víctimas en ciudades y municipios de todo el país y se han empleado dos medios para las transmisiones a larga distancia. Asimismo, el Estado señaló que se ha cumplido con la normativa y los protocolos previstos para la seguridad y protección de las víctimas y testigos, producto de lo cual 1.691 víctimas registradas han sido incluidas en el programa de protección⁵³⁴.

⁵²⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 93.

⁵²⁷ Peritaje de Javier Ciurlizza en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*. Disponible en: <http://vimeo.com/60121157>. Ver también Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012.

⁵²⁸ CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006, párr. 20.

⁵²⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 27.

⁵³⁰ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 28.

⁵³¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 39.

⁵³² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 39.

⁵³³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 90.

⁵³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento "Ley de Justicia y Paz"*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

306. El Estado también destacó que a partir de la creación de la subunidad de registro, atención y orientación a las víctimas mediante Resolución de la FGN No 0-2608 de octubre 3 de 2011, se han implementado cinco medidas que han tenido impacto positivo para la atención de las víctimas, a saber: i) se han adecuado logísticamente los espacios con los cuales se cuenta para la atención de las víctimas en Medellín, Montería y Barranquilla; ii) se han capacitado y vinculado estudiantes de últimos años de las carreras de Derecho y Psicología al sistema de atención a víctimas a través de la celebración de convenios con las universidades; iii) se han capacitado a 1079 personas entre estudiantes, servidores de la fiscalía, defensoría y personerías involucrados en la atención de víctimas en todo el país, con enfoques diferenciales, pautas de abordaje, recolección de información investigativa, atención y orientación jurídica y psicológica; iv) se han implementado rutas de atención para las víctimas de manera que se disminuya el riesgo de la dispersión y fragmentación de la información en materia de orientación a víctimas; v) se han suscrito actas de cooperación interinstitucional con el fin de que en cada entidad se designe personal para la atención y remisión de las víctimas de acuerdo con sus competencias y oferta institucional⁵³⁵.
307. Por su parte, la sociedad civil consideró que las resoluciones 3398 de 2006 y 387 de 2007 de la FGN, y el Decreto 317 de 2007, restringen la participación de las víctimas dentro del trámite previsto por la Ley 975, por cuanto sólo podrían participar aquéllas que sean calificadas como tal por el desmovilizado postulado, dentro de su versión libre. En particular, en el caso de las familias de víctimas de desaparición forzada, esto representaría un serio obstáculo puesto que, a menudo, los postulados no reconocerían haber cometido desapariciones forzadas y por lo tanto, no identifican ni a las víctimas ni a los potenciales familiares que tendrían derecho a participar en el trámite previsto.
308. La sociedad civil indicó que la consecuencia para los familiares es la revictimización pues, aún en los pocos casos en que han logrado participar en las versiones libres de postulados para preguntar por la suerte de sus seres queridos, habrían recibido respuestas evasivas o imprecisas por parte de los postulados⁵³⁶. La sociedad civil también indicó que las víctimas no cuentan con información completa del proceso, ni disponen de apoyo suficiente para enfrentarlo, y además, no gozan de un rol activo en el trámite de la diligencia de versión libre, ya que no pueden controvertir la confesión de los postulados y sólo pueden acceder a hacer preguntas a través del fiscal delegado⁵³⁷.
309. La Comisión advierte que todavía existe una diferencia muy importante entre las víctimas registradas en el proceso y aquellas reconocidas como tales por los postulados. La Comisión valora la información estatal respecto a la organización de jornadas de atención a víctimas y la implementación de medidas orientadas a garantizar su participación en el proceso, y espera que estas medidas se refuercen en el futuro; especialmente, tomando en consideración que uno de los objetivos principales de los mecanismos de justicia transicional es la reconstrucción de la confianza ciudadana. La Comisión insiste en que la participación y satisfacción de las expectativas de las víctimas es un elemento esencial para valorar los resultados de la Ley 975.

⁵³⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento "Ley de Justicia y Paz"*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁵³⁶ Más aún, la sociedad civil indicó que, en la práctica, la información sobre el paradero de las víctimas y las tumbas o lugares donde los desaparecidos han sido enterrados, sería usada por los paramilitares como un medio de presión a las autoridades para que los postulen dentro del procedimiento de la Ley 975, aun cuando no cumplirían los requisitos para la postulación. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, págs. 40-41.

⁵³⁷ Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", *Balance de la aplicación de la Ley de "Justicia y Paz" y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

Aspectos procesales de los procesos regidos por la Ley 975

310. En cuanto a las garantías procesales y avance de las investigaciones, la Unidad de Justicia y Paz informó que inició un proceso de reestructuración; creó nuevos Grupos de Trabajo; proyectó un Convenio para la investigación de casos relacionados con NNA⁵³⁸; avanzó en la priorización de diligencias de versiones libres⁵³⁹; y se concentró en impulsar diligencias de versión libre conjuntas⁵⁴⁰. Asimismo, la Unidad de Justicia y Paz señaló que la Ley 1592 de 2012 introdujo reformas procesales significativas en cuanto a la modificación de audiencias y trámites, a fin de garantizar la celeridad del proceso⁵⁴¹.
311. Al respecto, la sociedad civil se refirió a la limitación de la jurisdicción subjetiva de la Ley 975 y consideró que los elementos del mecanismo confesional no satisfacen los estándares de debida diligencia de la investigación criminal. Así, se destacó que la confesión ha sido el único medio de convicción para la Fiscalía y los jueces, de modo que las revelaciones voluntarias de los desmovilizados han condicionado la construcción de la verdad⁵⁴².
312. Esa circunstancia, de acuerdo con la sociedad civil, también habría tenido efectos en la calificación de los hechos confesados, por cuanto es el mismo desmovilizado quien determina el dolo de su conducta mediante la información proporcionada en su confesión, y por lo tanto, no se podrían determinar otras imputaciones subjetivas a las enunciadas -que estarían orientadas a describir el paramilitarismo por su carácter antisubversivo-⁵⁴³. Aunado a lo anterior, la falta de coordinación con los mecanismos de la justicia ordinaria, habría llevado a que el fenómeno del paramilitarismo no sea abordado desde una perspectiva integral⁵⁴⁴.
313. Adicionalmente, se ha indicado que el proceso se encuentra afectado por inseguridad jurídica y cambios constantes en la jurisprudencia y la práctica⁵⁴⁵. Al respecto, se subrayó que la procedencia de las imputaciones parciales alteró el desarrollo lógico del procedimiento en

⁵³⁸ Unidad de Justicia y Paz, *Informe dirigido a la CIDH*, recibido por la CIDH el 7 de marzo de 2013.

⁵³⁹ Información proporcionada en la reunión con las autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁵⁴⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Justicia y Paz”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁵⁴¹ Unidad de Justicia y Paz, *Informe dirigido a la CIDH*, recibido por la CIDH el 7 de marzo de 2013.

⁵⁴² Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁴³ Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁴⁴ Abogados sin Fronteras Canadá, *El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma y la situación colombiana: más allá de lo “positivo”*, 2012, págs. 16, 17. Disponible en: http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-espagnol-v5-lq-pdf-19.pdf.

⁵⁴⁵ Abogados sin Fronteras Canadá, *El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma y la situación colombiana: más allá de lo “positivo”*, 2012, págs. 16-17. Disponible en: http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-espagnol-v5-lq-pdf-19.pdf. Por otra parte, los postulados han señalado su preocupación por: i) la continua sustitución de Fiscales, que en la práctica hace que deben volver a versionar, es decir, un mismo hecho puede ser declarado entre tres y cinco veces; ii) la no realización de versiones conjuntas; iii) la falta de claridad sobre las postulaciones; y iv) la carencia de defensores públicos para asistirlos, el cambio continuo de los mismos por parte de la Defensoría del Pueblo, y su carga laboral excesiva. Asimismo, algunos postulados hicieron un llamado a la Dirección del Penal en el que se encontraban alojados, en el sentido de permitirles continuar con el proyecto de reuniones de perdón y olvido a las víctimas. Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, *Informe-Visita de Verificación cumplimiento “Modelo de atención e intervención integral para internos de Justicia y Paz”. Establecimiento Penitenciario y Carcelario “Itagui”*, párrs. 2.1, 2.2. Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, *Informe-Visita de Verificación cumplimiento “Modelo de atención e intervención integral para internos de Justicia y Paz”. Establecimiento Penitenciario y Carcelario “La Modelo” – Barranquilla*, párrs. 3.2.6, 6.9. Los postulados señalaron que hace varios meses se encontraban adelantando un proyecto de reuniones con aproximadamente setenta víctimas del conflicto armado de la región, quienes se encontraban dispuestas a desarrollar sesiones de perdón y reconciliación con los internos del Establecimiento. Sin embargo, esos planes habrían sido postergados por el Director de la cárcel.

contravía de principios del derecho procesal como el de preclusión de las etapas penales, lo que se traduciría en la posibilidad que tienen los postulados de obtener los beneficios jurídicos, sin cumplir plenamente con los requisitos legales⁵⁴⁶. La MAPP/OEA ha realizado un diagnóstico sobre los procesos de Justicia y Paz y se ha referido minuciosamente a cada una de las etapas del procedimiento⁵⁴⁷.

314. La Comisión valora que el Estado haya reconocido las demoras producidas en la implementación de la Ley 975 y el lento avance de los procesos, y haya adoptado mecanismos orientados a superarlos. La Comisión analizará estos mecanismos en el acápite correspondiente; sin embargo, advierte que los procesos deben tomar un rápido impulso a la brevedad, máxime considerando que aproximadamente 665 postulados habrían cumplido la pena máxima (8 años de detención) en el segundo semestre de 2013.
315. La Comisión advierte que a fin de que el Estado cumpla con las obligaciones derivadas de los artículos 1.1, 8 y 25 de la CADH, los incipientes avances registrados a partir de los hechos enunciados o confesados por los postulados, deben ser complementados con actividades de investigación llevadas a cabo con debida diligencia y en un plazo razonable. A partir de una actuación coordinada de la multiplicidad de instituciones que tienen intervención en relación con las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por las autodefensas, el Estado debe identificar no sólo a todos los desmovilizados involucrados sino también a los actores políticos, económicos y autoridades estatales vinculadas con la comisión de esos actos. La Comisión destaca que el relevamiento de información en las versiones libres sobre fosas comunes y entierros debiera dar impulso inmediato a la búsqueda de las personas desaparecidas.

Entrega de bienes y reparación en el marco de la Ley 975

316. La Comisión nota que uno de los principales desafíos del mecanismo establecido por la Ley 975 ha sido la entrega de los bienes por parte de los desmovilizados y la efectiva reparación de las víctimas. De acuerdo con la CNRR, “los ex jefes paramilitares se resisten a entregar los bienes y recurren a argucias legales, corrupción de funcionarios y hechos de intimidación violenta, circunstancias que desestimulan las expectativas y causan temor en las víctimas, que están abocadas a litigar para intentar recuperar sus propiedades”. Asimismo, la CNRR indicó que “las actuales circunstancias resultan paradójicas puesto que, con anterioridad a la Ley 975, el Estado había incautado 228 bienes de los paramilitares y, con base en esta ley, entre 2005 y 2008 sólo había incautado 60, sin que a ninguna se le hubiera extinguido el dominio”⁵⁴⁸.
317. Al respecto, la sociedad civil manifestó que, a través del Decreto 3391 de 2006, la Ley de Justicia y Paz pasó de ser una ley de justicia retributiva a una ley de justicia restaurativa, y que al contrario de lo previsto en la sentencia de la Corte Constitucional C-370 de 2006, el Decreto supeditó la reparación a los recursos del grupo armado o del desmovilizado penalmente responsable. En ese sentido, se señaló que aunque se prevé la posibilidad de cubrir con fondos del Presupuesto General de la Nación la eventual insuficiencia de los recursos dados por los desmovilizados, esos recursos serán destinados prioritariamente a la reparación simbólica

⁵⁴⁶ Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁴⁷ OEA, *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 145-155. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>

⁵⁴⁸ CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 33.

(más que indemnizatoria) y a la reparación colectiva (excluyendo la individual); y el Estado no concurrirá subsidiariamente para reparar los daños, cuando los recursos de los desmovilizados sean insuficientes⁵⁴⁹. Ello habría generado que las sentencias judiciales ordenen el pago de montos de indemnización en derecho creando expectativas en las víctimas, y posteriormente, el Gobierno se sustraiga de su obligación de pagar las indemnizaciones⁵⁵⁰.

318. Si bien la Comisión destaca la creación de la Subunidad de Bienes dentro de la Unidad de Justicia y Paz en el mes de mayo de 2011, como una medida orientada a redoblar los esfuerzos en relación con la entrega de bienes por parte de los desmovilizados; también advierte que todavía subsisten importantes obstáculos en esta materia. La CIDH recuerda que la falta de entrega de los bienes constituye un supuesto de exclusión de los beneficios establecidos en la Ley 975, y que además, su entrega resulta fundamental para garantizar la reparación integral de las víctimas. Tal como lo desarrollará más adelante, la CIDH subraya que la anulación del incidente de reparación integral a las víctimas no puede devenir en una disminución de los esfuerzos del Estado para garantizar la devolución de los bienes adquiridos ilícitamente por los desmovilizados.
319. Respecto a las garantías de no repetición, la sociedad civil ha indicado que “las medidas de satisfacción y garantías de no repetición no han sido efectivamente llevadas a cabo, no se establecen mecanismos de concertación de la realización de las medidas con las víctimas y sus representantes y además, no hay claridad en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las mismas por parte de la jurisdicción”⁵⁵¹. Asimismo, la CNRR sostuvo que:

las estructuras y los nexos de los paramilitares con los ámbitos económicos, políticos, institucionales y de la Fuerza Pública deben ser develados como condición necesaria para conseguir su desmantelamiento y para que haya garantías efectivas de no repetición⁵⁵²; [pero que] estos procesos de desmonte, depuración, transparencia y búsqueda de garantías de no repetición se hacen más difíciles y complejos en las circunstancias de pervivencia del conflicto armado, participación determinante del narcotráfico, alto nivel de degradación de los valores humanitarios, expresiones de rearme que involucran franjas significativas de paramilitares no desmovilizados y de los ex paramilitares desmovilizados y nuevo escenario de relaciones, alianzas e incluso integraciones que se tejen entre todos los grupos armados irregulares y de la delincuencia organizada⁵⁵³.

320. La Comisión reitera que la superación de la impunidad es un elemento indispensable para evitar la repetición de violaciones de derechos humanos, razón por la cual exhorta al Estado a cumplir con sus obligaciones en materia de justicia en el marco de la Ley 975.

⁵⁴⁹ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, págs. 40-41.

⁵⁵⁰ Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁵¹ Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁵² CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 36.

⁵⁵³ CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 38.

2. Ley 1312 de 2009

321. Tras una decisión de la Corte Suprema de Justicia de 11 de julio de 2007⁵⁵⁴, se cerró la posibilidad de que miembros de grupos paramilitares sean indultados, por lo que aproximadamente 19.000 desmovilizados⁵⁵⁵, que no lograron beneficiarse del indulto o medidas equivalentes, y que no se habrían acogido a los beneficios de la Ley de Justicia y Paz, permanecen sin que su situación jurídica haya sido definida⁵⁵⁶. En ese contexto, el 9 de julio de 2009 se promulgó la Ley 1312 de 2009 en la cual se dispuso la aplicación del principio de oportunidad, entre otros, al:

[...] desmovilizado de un grupo armado organizado al margen de la ley que en los términos de la normatividad vigente haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad, siempre que no haya sido postulado por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005 y no cursen en su contra investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización con excepción de la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de esta ley incluye la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones.
[...]

Para la aplicación de esta causal, el desmovilizado deberá firmar una declaración bajo la gravedad de juramento en la que afirme no haber cometido un delito diferente a los establecidos en esta causal, so pena de perder el beneficio dispuesto en este artículo de conformidad con el Código Penal⁵⁵⁷.

322. En ese momento, la Comisión observó con preocupación la promulgación de esa ley por cuanto la ambigüedad de sus disposiciones generaba dudas respecto de la investigación y sanción de los crímenes cometidos por los desmovilizados y, en consecuencia, podía constituirse en una herramienta de impunidad⁵⁵⁸. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos destacó que la adopción de la Ley 1312 en julio de 2009 sobre la aplicación del principio de oportunidad podía conducir a la impunidad, si la renuncia a la persecución penal se ejercía sin tener en cuenta la normativa de derechos humanos, constituyendo en consecuencia una violación del derecho a las víctimas a obtener un recurso efectivo⁵⁵⁹.

⁵⁵⁴ El 11 de julio de 2007, la Corte Suprema de Justicia declaró que la participación en grupos paramilitares, no constituye el delito político de sedición. Dicha decisión cerró la posibilidad de que los miembros de los grupos paramilitares pudieran seguir siendo indultados, conforme a la Ley 782 de 2002 y el Decreto 128 de 2003. La Corte Suprema estableció que “6. Los delitos cometidos por personas vinculadas a grupos paramilitares, como es el caso de los miembros de los grupos de autodefensa que en virtud de acuerdos con el Gobierno Nacional se han desmovilizado, bajo ningún pretexto alcanzan a ser considerados como autores del punible de sedición, por cuanto tales comportamientos no pueden ser asimilados al concepto *delito político*. [...] Atendiendo los mandatos imperativos que se irradian desde el principio de legalidad interpretado sin desconocimiento del apotegma de la proporcionalidad, es un error de la democracia permitir que fines ilegítimos puedan cobrar fuerza a través de una jurisprudencia equivocada, pues la norma del *concierto para delinquir* es la adecuada para responder a las amenazas y lesiones que en contra de los bienes jurídicos se diseminan desde las estructuras de poder constituidas por las organizaciones paramilitares o de autodefensa”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 26945, 11 de julio de 2007. (MP Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca).

⁵⁵⁵ Fundación Social. *Principio de oportunidad para los desmovilizados que no pueden ser indultados*. Disponible en http://www.observatorio.derechoshumanospaz.org/descargar_agenda.php?id=134

⁵⁵⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 34.

⁵⁵⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 34.

⁵⁵⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 34.

⁵⁵⁹ ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 9.

323. El 23 de noviembre de 2010 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el principio de oportunidad establecido en la Ley 1312 de 2009 por considerar que no respetaba los derechos de las víctimas⁵⁶⁰. La Comisión observó con satisfacción la adopción de esa decisión por parte de la Corte Constitucional⁵⁶¹.

3. Ley 1424 de 2010

324. El 29 de diciembre de 2010, se publicó la Ley 1424, cuyo objeto es:

contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, dentro del marco de justicia transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos, así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad.

325. En ese marco, la Ley señala que los desmovilizados suscribirán un Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación con el Presidente de la República, cuando manifiesten:

[...] durante el año siguiente a la expedición de la presente ley por escrito su compromiso con el proceso de reintegración a la sociedad y con la contribución al esclarecimiento de la conformación de los grupos organizados al margen de la ley [...], el contexto general de su participación, y todos los hechos o actuaciones de que tengan conocimiento en razón a su pertenencia⁵⁶².

326. Asimismo, la Ley crea un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica con el fin de recolectar, sistematizar, preservar la información que surja de los Acuerdos y producir los informes a que haya lugar, sin embargo establece que la información que surja en el marco de los Acuerdos no podrá, en ningún caso, ser utilizada como prueba en un proceso judicial en contra de la persona que suscriba el Acuerdo antes mencionado o en contra de terceros⁵⁶³.

327. La Ley dispone también que los desmovilizados serán investigados y/o juzgados según las normas aplicables en el momento de la comisión de la conducta punible; suspende las órdenes de captura para los desmovilizados, siempre y cuando se encuentren vinculados al proceso de Reintegración Social y Económica dispuesto por el Gobierno Nacional, estén cumpliendo su ruta de reintegración o hayan culminado satisfactoriamente este proceso, y no hayan sido condenados por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha en que haya sido certificada su desmovilización. Asimismo, suspende la ejecución de la pena de los desmovilizados por un período equivalente a la mitad de la condena siempre y cuando se

⁵⁶⁰ Verdad Abierta. Sin el principio de oportunidad ¿ahora qué?, 24 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2875-sin-el-principio-de-oportunidad-iahora-que>. Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁶¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 78.

⁵⁶² Ley 1424 de 2010, art. 3.

⁵⁶³ Ley 1424 de 2010, art. 4.

encuentren vinculados al proceso de Reintegración Social y Económica dispuesto por el Gobierno Nacional, estén cumpliendo su ruta de reintegración o hayan culminado satisfactoriamente este proceso, repararen los daños ocasionados a las víctimas con los delitos por los cuales fueron condenados, no hayan sido condenados por delitos dolosos cometidos con posterioridad a la fecha en que haya sido certificada su desmovilización y tengan buena conducta⁵⁶⁴.

328. La Ley 1424 de 2010 se reglamentó en junio de 2011, mediante el Decreto 2601 de 2011, en el cual se reglamentaron, entre otros, los aspectos relativos a los “Acuerdos de contribución a la verdad histórica y la reparación”. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que estos acuerdos “promueven la reintegración de los desmovilizados a la sociedad y contribuye al proceso de reconciliación nacional”⁵⁶⁵. Asimismo, la Ley fue declarada exequible mediante sentencia C-771 de la Corte Constitucional de 13 de octubre de 2011. Así, se abriría la posibilidad para que alrededor de 20.000 desmovilizados -que se encontrarían en un limbo jurídico- puedan aclarar su situación jurídica y aunque serían sancionados, la sanción no incluiría cárcel excepto cuando hubiesen cometido delitos de *lesa humanidad*⁵⁶⁶.
329. Al respecto, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) destacó que para inicios de 2012, el 90% de los desmovilizados se había acogido a los beneficios de esta ley. Sin embargo, en marzo de 2012, la MAPP/OEA se refirió a la ausencia de una política pública en relación con el proceso de reconciliación, que se reflejaría en un insuficiente acompañamiento institucional a las comunidades que han ido avanzando iniciativas desde su experiencia⁵⁶⁷. Por su parte, la Alta Comisionada observó que la Ley 1424 no ha tenido resultados concretos, y solamente a partir de enero de 2012 se podría comenzar a adelantar la verificación de los requisitos para que estas personas suscriban el “Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación”⁵⁶⁸.
330. La sociedad civil subrayó que el hecho de que la información suministrada en los “acuerdos de contribución a la verdad” no pueda ser utilizada en procesos judiciales impide que la Fiscalía utilice información valiosa proveniente de grupos desmovilizados referente a violaciones graves de derechos humanos en las investigaciones criminales. Por ello, se destacó que si bien la Ley 1424 fue declarada constitucional, la Corte Constitucional determinó que las declaraciones sí podrán ser usadas en procesos penales, pero no en aquéllos que se adelanten en contra de los desmovilizados de su mismo grupo⁵⁶⁹. En otro orden de ideas, la sociedad civil ha puntualizado que la norma insiste en dar un tratamiento especial al delito de concierto para delinquir, sin prever mecanismos idóneos para establecer si los beneficiarios de las

⁵⁶⁴ Ley 1424 de 2010, arts. 6, 7.

⁵⁶⁵ Señaló que para octubre de 2013, se habían “perfeccionado 10.213 acuerdos de contribución a la Verdad Histórica y la Reparación”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 233.

⁵⁶⁶ Para acceder a los beneficios de la nueva ley, una persona desmovilizada no puede estar postulada a la Ley de Justicia y Paz y debe: estar activa o culminar formalmente el proceso de reintegración que lidera la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, no haber incurrido en delitos con posterioridad a su desmovilización, y firmar un formato en el que se compromete a contribuir con la Verdad Histórica y la Reparación.

⁵⁶⁷ Décimo Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), OEA/Ser.G, CP/doc.4698/12, 15 marzo 2012, pág. 2.

⁵⁶⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 46.

⁵⁶⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 15.

mencionadas medidas han cometido graves violaciones a los derechos humanos⁵⁷⁰. Por su parte, el Estado ha indicado que de acuerdo a la decisión de la Corte Constitucional, “la decisión de no usar la información entregada en el mecanismo extrajudicial para fines judiciales, permitiría fomentar el esclarecimiento”, y que la Corte “condicionó la exequibilidad a que tal información si podría ser usada contra terceros que no se hubiesen desmovilizado”⁵⁷¹.

331. La Comisión reitera que observa con preocupación, al igual que lo hizo respecto de la Ley 1312 de 2009, que la promulgación de esta ley genera dudas respecto de la obligación del Estado de investigar y sancionar los crímenes cometidos por los desmovilizados y puede constituirse en una herramienta de impunidad⁵⁷². Por otra parte, la Comisión no cuenta con información que indique que dicho procedimiento ha resultado en la reparación efectiva de las consecuencias de las violaciones para las víctimas y sus familias. Sin perjuicio de ello, el Estado afirmó en sus observaciones al Proyecto de Informe que rechazaba tales consideraciones, ya que la Ley 1424 “es un instrumento para luchar contra la impunidad, en tanto pone énfasis en la satisfacción del derecho a la verdad más allá de los estrados judiciales”⁵⁷³. La CIDH continuará monitoreando la aplicación práctica de los mecanismos establecidos en la Ley 1424 y su compatibilidad con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1, 8 y 25 de la CADH.

4. Reforma a la Justicia

332. El 20 de junio de 2012 fue aprobada por el Congreso la “Reforma a la Justicia”, Proyecto de Acto Legislativo (en adelante “PAL”) presentado por el Gobierno, que pretendía modificar la Constitución en sus artículos relacionados con la administración de justicia. Dicha aprobación generó fuertes críticas por parte de la sociedad civil, algunos medios de comunicación y diferentes ONG, por los beneficios que otorgaba a los parlamentarios, y su impacto en los procesos judiciales y los parlamentarios procesados por “parapolítica”. En vista de esto, el Presidente de la República objetó su aprobación y convocó al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de revocarla. El 28 de junio de 2012, el Congreso decidió revocar el PAL que había aprobado.

5. Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012)

333. El 12 de septiembre de 2011 fue radicado en el Congreso el PAL de “Marco Jurídico para la Paz”⁵⁷⁴. El proyecto autorizaba mecanismos de justicia transicional no judiciales, y criterios de priorización y selección en las investigaciones penales. La selección de casos habilitaba al Congreso de la República para aprobar mediante ley, de iniciativa gubernamental, criterios con base en los cuales se seleccionarán ciertas violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH para ser investigadas⁵⁷⁵.

⁵⁷⁰ Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, *Balance de la aplicación de la Ley de “Justicia y Paz” y Análisis de las sentencias desde algunos presupuestos desde el Estatuto de Roma*, 2012.

⁵⁷¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 231.

⁵⁷² Véase, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 82.

⁵⁷³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 232.

⁵⁷⁴ El Tiempo, “Marco Jurídico para la paz rompe la impunidad” asegura Roy Barreras, 13 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/impunidad-dentro-del-marco-juridico-para-la-paz/10912537>.

⁵⁷⁵ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “[...] lo que autoriza el Marco Jurídico para la Paz es que el Congreso apruebe criterios que permitan concentrar la acción penal en los máximos responsables de crímenes internacionales”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 234.

334. En noviembre de 2011, la Comisión Colombiana de Juristas cuestionó seriamente ese proyecto y emitió sus comentarios al Senado de la República⁵⁷⁶. El 1° de mayo de 2012, Human Rights Watch se dirigió al Congreso colombiano en sentido similar⁵⁷⁷. El 26 de marzo de 2012, durante el 144° Periodo de Sesiones de la CIDH, se realizó una audiencia sobre el derecho a un recurso efectivo para la investigación de graves violaciones de derechos humanos en Colombia⁵⁷⁸. En particular, la sociedad civil manifestó preocupación por varios aspectos de dicha reforma, tales como la posible renuncia de persecución penal de los casos no seleccionados; la renuncia a investigar los casos no priorizados en la práctica; el hecho de que se posibiliten amnistías a militares y policías responsables de violaciones de derechos humanos, y a paramilitares desmovilizados cuya situación jurídica se haya complicado, entre otros⁵⁷⁹. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que el Marco Jurídico para la Paz “no posibilita la concesión de amnistías a militares y policías y a paramilitares responsables de violaciones a los derechos humanos”⁵⁸⁰.
335. El 12 de junio de 2012, la CIDH remitió una solicitud de información al Estado, de conformidad con las facultades establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana en los siguientes términos:

[...L]a Comisión ha brindado asesoramiento al Estado colombiano y ha dado constante seguimiento desde el establecimiento de su marco de justicia transicional. Al respecto, ha señalado que la jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido que los Estados tienen el deber de evitar y combatir la impunidad, definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁵⁸¹.

⁵⁷⁶ La CCJ indicó que el proyecto i) proponía incluir en la Constitución la posibilidad de acudir a instrumentos de justicia transicional y que pueda darse un tratamiento diverso a diferentes grupos armados al margen de la ley; ii) autoriza mecanismos no judiciales; iii) la constitucionalización de la justicia transicional puede influir en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y la de desmovilizados o la de víctimas; iv) se evidencia un énfasis en justicia en su aspecto de investigación y sanción penal, abordándose someramente iniciativas sobre verdad y reparación; v) habilitará al Congreso para aprobar mediante ley el establecimiento de criterios de selección y priorización de ciertas violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH para ser investigadas, y respecto de los casos no seleccionados, el Estado podrá renunciar a perseguirlos penalmente; vi) la selección supondría beneficios penales prohibidos por la Corte Constitucional, ya que con la selección se plantea que puedan amnistiarse o indultarse las conductas delictivas graves; vii) la priorización de casos se relaciona con criterios para decidir qué casos se investigan primero y cuáles después, lo cual podría dar lugar a una vulneración del deber estatal de investigar en un plazo razonable; viii) el proyecto sería susceptible de ser declarado inconstitucional por violación del bloque de constitucionalidad, en virtud de su contradicción con tratados internacionales que protegen los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en relación con violaciones de derechos humanos y graves infracciones al DIH; y ix) posibilita amnistías a militares y policías responsables de violaciones de derechos humanos y a paramilitares desmovilizados. Comisión Colombia de Juristas, *Comentarios al proyecto de “marco jurídico para la paz”*, dirigido al Senado de la República, 23 de noviembre de 2011.

⁵⁷⁷ Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/carta-de-human-rights-watch-al-presidente-y-congreso/11697402>

⁵⁷⁸ CIDH, *Audiencia Derecho a un recurso efectivo para la investigación de graves violaciones de derechos humanos en Colombia*, 26 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=125>.

⁵⁷⁹ CIDH, *Audiencia Derecho a un recurso efectivo para la investigación de graves violaciones de derechos humanos en Colombia*, 26 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=125>.

⁵⁸⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 236.

⁵⁸¹ Véase, entre otros, CIDH, *Pronunciamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia*, 2006; Corte IDH, *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 236,237; *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 203; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 148.

En vista de esto, en cumplimiento del mandato de la CIDH en el fomento del respeto de los derechos humanos en la legislación interna de los Estados Parte de la Convención Americana, me permito solicitar al Gobierno de Su Excelencia que dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de transmisión de la presente comunicación, presente información sobre el alcance de dicho proyecto, su consistencia o compatibilidad con el marco de aplicación de la justicia transicional colombiana y la compatibilidad con los estándares interamericanos de protección de los derechos humanos, en concordancia con obligación del Estado colombiano de investigar y sancionar a todos los autores de violaciones de derechos humanos para que dichas violaciones no queden en la impunidad [...].

336. El Estado manifestó que el PAL cumplía a cabalidad con las obligaciones internacionales contraídas por Colombia en el marco del sistema interamericano y sostuvo que el fin último de la justicia transicional no es el número de desmovilizados condenados, de informes de la verdad publicados o de víctimas reparadas; sino la contribución colectiva de todas las medidas para reconocer que hubo gravísimas violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, reafirmar que lo ocurrido como sociedad es condenable, y ratificar que no es admisible que se vuelva a repetir⁵⁸².
337. El Estado consideró que el objetivo de este proyecto es dar coherencia a los mecanismos de justicia transicional en Colombia, abriendo un espacio constitucional para el desarrollo de una estrategia integral que permita al mismo tiempo la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas y el logro de la transición hacia la paz⁵⁸³. Asimismo, el Estado señaló que en el marco de experiencias internacionales de procesos de justicia transicional, la obligación de investigar, juzgar y sancionar ha sido ponderada con otros intereses en juego como la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas de violaciones masivas, y el logro de la paz estable y duradera. El Estado consideró que la conclusión que ya hace parte de la doctrina ortodoxa de justicia transicional, es que en contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas no se deriva de la aplicación ordinaria de la justicia penal, sino de una combinación de distintas medidas judiciales y extra-judiciales que contribuyan al fortalecimiento del Estado de derecho⁵⁸⁴.
338. En esa oportunidad, el Estado explicó que casi siete años después de la entrada en vigencia de la Ley de Justicia y Paz, y luego de la desmovilización de 35.299 miembros de grupos paramilitares, se han producido apenas siete sentencias de las cuales sólo dos están en firme. Además, en la medida en la que las investigaciones se han enfocado “hecho a hecho”, “caso a caso”, la simple imputación de los hechos denunciados –cerca de 340,000 hasta la fecha– podría tardar cerca de 100 años. Sostuvo también que esto no le ha permitido concentrarse en el juzgamiento de los “máximos responsables”, ni en el esclarecimiento pleno de los patrones, contextos y estructuras de poder que participaron en la comisión de las graves violaciones a los derechos humanos, como lo ha exigido, por ejemplo, la Corte Interamericana. Por eso, indicó que la estrategia integral ahora consiste en: i) la persecución penal de los máximos responsables de crímenes internacionales a través de la aplicación de instrumentos como la selección, que permitan develar sistemas y patrones de victimización, como medio para garantizar un mayor nivel de satisfacción del derecho de las víctimas a la justicia; ii) la reparación efectiva de todas las víctimas del conflicto armado a través de los mecanismos creados en la Ley 1448 de 2011⁵⁸⁵;

⁵⁸² Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁸³ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁸⁴ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁸⁵ El Gobierno aprobó el Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley, disponiendo 54,9 billones de pesos para su implementación entre 2012-2021, de los cuales 2.9 billones se destinarán a la restitución de tierras y 6.3 billones a la indemnización administrativa.

iii) mecanismos judiciales como extra-judiciales (Centro de Memoria Histórica y Comisión de la Verdad); y iv) medidas para asegurar la garantía de no repetición (Política de consolidación del Estado de Derecho en las zonas más afectadas y reformas institucionales, como la liquidación del DAS)⁵⁸⁶.

339. El Estado señaló que el proyecto sólo abre la posibilidad de que a futuro el legislador regule eventuales mecanismos de selección, quien definirá los casos en los que procedería dicha figura y las reglas de condicionalidad para su aplicación. La selección no es una herramienta diseñada por el Estado colombiano, sino que ha sido ampliamente reconocida a nivel internacional como una herramienta útil y necesaria para garantizar la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas⁵⁸⁷. Así, sostuvo que la selección permite concentrarse en la persecución penal de todos los crímenes más graves, garantizar el esclarecimiento y asegurar el desmantelamiento de las estructuras organizadas de poder, ya que no se trata de su persecución penal individual, sino de la concentración en el esclarecimiento de los patrones y contextos para la comisión de este tipo de graves violaciones. Indicó también que la selección es precisamente la herramienta que autoriza la posibilidad de concentrarse en estas graves violaciones en vez de en otras menos graves, como sucedió en la primera sentencia de Justicia y Paz, que se refería principalmente al delito de falsedad en documento público⁵⁸⁸.
340. En otro orden de ideas, el Estado señaló que la aplicación de mecanismos de justicia transicional frente a agentes del Estado resulta necesaria para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Al respecto, sostuvo que la eficacia de la justicia transicional demanda la participación, diferencial, de todas las partes del conflicto armado: grupos paramilitares, grupos guerrilleros y agentes del Estado. De lo contrario, la satisfacción de las víctimas y de la sociedad en general en sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sería parcial⁵⁸⁹.
341. Respecto a los estándares interamericanos en relación con eventuales excluyentes de responsabilidad, el Estado indicó que la Corte Interamericana ha conocido de casos exclusivamente relacionados con auto-amnistías generales e incondicionales, que no han estado acompañadas de i) un control judicial, ii) una estrategia integral de satisfacción de los derechos de las víctimas, y iii) una estrategia integral de verdadera lucha contra la impunidad, como este proyecto⁵⁹⁰.
342. Sostuvo además que la jurisprudencia del sistema interamericano ha extendido la prohibición de auto-amnistías a otras figuras tales como las amnistías, la prescripción y otros excluyentes de responsabilidad, cuando estas figuras: a) pretenden dejar impunes las graves violaciones a los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas; b) sustraen a las víctimas de la protección judicial y del ejercicio de un recurso sencillo y eficaz; c) no permiten aclarar la verdad sobre los hechos, pues se orientan al “olvido” de las graves violaciones a los derechos humanos; d) impiden la participación de las víctimas y conducen a su indefensión; e) pueden socavar el orden democrático y potenciar la repetición de los hechos que han generado las violaciones a los derechos humanos; e f) implican la obstrucción del sistema investigativo⁵⁹¹.

⁵⁸⁶ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁸⁷ El Secretario General de Naciones Unidas ha advertido que “[a] la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior. Por ello la política de enjuiciamiento debe ser estratégica, basarse en criterios claros y tener en cuenta el contexto social, por ejemplo, la necesidad de limitar la culpabilidad de los autores de delitos menos graves y apoyar su reforma y reinserción.

⁵⁸⁸ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁸⁹ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁹⁰ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁹¹ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

343. El Estado manifestó que, por el contrario, el Acto Legislativo: i) pretende que las graves violaciones a los derechos humanos no queden impunes, a través de una estrategia integral de investigación de crímenes de sistema, que permita la identificación, investigación, juzgamiento y sanción de los “máximos responsables” de “todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de *lesa humanidad*, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”; ii) potencia el derecho de las víctimas a la protección judicial a través de su participación en los procesos penales de investigación de los “máximos responsables” y una amplia participación de las víctimas en los mecanismos extra-judiciales que diseñará en su momento la ley; iii) pretende esclarecer la verdad y combatir el “olvido” de los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado interno, lo cual no resulta posible sin la existencia de incentivos claros a *todos* los actores para participar en la construcción de esta verdad y sin la existencia de mecanismos complementarios a los judiciales justamente diseñados para esclarecer la verdad histórica que tanto necesitan las víctimas y la sociedad; iv) pretende fortalecer el orden democrático a través de una discusión amplia sobre el diseño y la implementación de los instrumentos de justicia transicional que necesita Colombia; v) tiene como uno de sus objetivos principales la no repetición de los hechos que han generado violaciones a los derechos humanos en el país, pues solo a través de una estrategia integral de “cierre” será esto posible, pensando no sólo en las víctimas del pasado sino también en las víctimas que queremos evitar en el futuro; y vi) antes que obstruir el sistema investigativo, lo potencia con la creación de estrategias integrales de investigación judicial y el diseño e implementación de mecanismos extra-judiciales complementarios que descarguen al sistema judicial de las labores que no sólo no le corresponden, sino que no está diseñado para satisfacer en contextos de décadas de masivas violaciones a los derechos humanos⁵⁹².
344. Asimismo, el Estado señaló que según la jurisprudencia interamericana, para que pueda considerarse que una norma viola *per se* las obligaciones convencionales, esta norma debe ser de aplicación inmediata. Sin embargo, todas las medidas del Acto Legislativo están condicionadas a la expedición de leyes que desarrollen la norma constitucional, en caso de llegar a darse un escenario de terminación del conflicto armado⁵⁹³.
345. El 31 de julio de 2012 se publicó en el Diario Oficial, el Acto Legislativo No. 01 de 2012 que establece:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo Transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

⁵⁹² Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

⁵⁹³ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de julio de 2012.

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección.

Tanto los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional. El Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal. Sin perjuicio del deber general del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de la justicia transicional, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de *lesa humanidad*, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; establecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados. La ley estatutaria tendrá en cuenta la gravedad y representatividad de los casos para determinar los criterios de selección.

En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley.

Parágrafo 1°. En los casos de la aplicación de instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que hayan participado en las hostilidades, esta se limitará a quienes se desmovilicen colectivamente en el marco de un acuerdo de paz o a quienes se desmovilicen de manera individual de conformidad con los procedimientos establecidos y con la autorización del Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. En ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional a grupos armados al margen de la ley que no hayan sido parte en el conflicto armado interno, ni a cualquier miembro de un grupo armado que una vez desmovilizado siga delinquiriendo.

Artículo 2°. Transitorio. Una vez el gobierno nacional presente al Congreso de la República el primer proyecto de ley que autorice la aplicación de los instrumentos penales establecidos en el inciso 4° del artículo 1° del presente acto legislativo, el Congreso tendrá cuatro (4) años para proferir todas las leyes que regulen esta materia.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 67, así:

Artículo Transitorio 67. Una ley estatutaria regulará cuáles serán los delitos considerados conexos al delito político para efectos de la posibilidad de participar en política. No podrán

ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de *lesa humanidad* y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no podrán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

346. En relación con ese Acto Legislativo, el Fiscal General de la Nación manifestó públicamente que la ley estatutaria que lo reglamenta:

escogerá cuál sistema penal se aplicará con las Farc: si el de priorización o el de selectividad. Yo creo que se va a elegir el modelo de selectividad, porque el de priorización implicaría investigar a todos los autores y todos los hechos, que es el criterio que se aplicó a los paramilitares en la Ley de Justicia y Paz, y ese esquema no va a funcionar con las Farc.[...]Si bien la Constitución obliga que a los máximos responsables se les investigue, acuse y juzgue, no obliga a que la sanción que se imponga sea privativa de la libertad. [...]El marco para la paz establece marcos diferenciados para los actores del conflicto. Es decir, que debe haber un marco para la guerrilla, uno para el paramilitarismo y otro para los agentes del Estado que han incurrido en graves violaciones de los derechos humanos. [...] Porque en este momento, a un militar que haya cometido en el contexto del conflicto armado un falso positivo se le condena a 30 años o más. Pero el paramilitar que está en proceso de Justicia y Paz, que hizo ejecuciones extrajudiciales, le dan cinco a ocho años. [...] No nos digamos mentiras, hablemos francamente: el nuevo marco para la paz es una amnistía condicionada incluso para graves violaciones a los derechos humanos. Este tipo de amnistías están permitidas en el Derecho Internacional⁵⁹⁴.

347. Al finalizar su visita, la Comisión expresó serias preocupaciones sobre el proyecto en cuanto a sus efectos en materia de acceso a la justicia e indicó que:

[e]n relación con los principios acogidos en la reforma, el concepto de priorización sería en principio consistente con la importancia y necesidad de lograr el establecimiento judicial de la responsabilidad de los líderes más importantes. Sin embargo, la CIDH encuentra preocupante el concepto de selectividad y la posibilidad contemplada de renunciar a la investigación y procesamiento de graves violaciones a los derechos humanos, en cuanto a que serían incompatibles con las obligaciones del Estado. El sistema interamericano de derechos humanos ha dicho reiteradamente que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tienen derecho a la protección y las garantías judiciales para lograr la investigación y procesamiento penal de los perpetradores en la jurisdicción ordinaria. La jurisprudencia del sistema interamericano señala además que la obligación de asegurar la protección judicial necesaria para proteger derechos fundamentales no se encuentra sujeta a suspensión, aún en tiempos de guerra⁵⁹⁵.

348. Por su parte, la Fiscal de la CPI indicó que:

aunque la Fiscalía celebra la adopción de una política nacional para dar prioridad a la investigación y el procesamiento de casos contra los máximos responsables de los crímenes

⁵⁹⁴ Información disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/fiscal-general-puede-ocurrir-ningun-guerrillero-pague-carcel/264388-3>. Visitado por última vez el 1 de marzo de 2012.

⁵⁹⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

más graves, vería con preocupación toda medida que pareciera diseñada para proteger u obstaculizar el establecimiento de la responsabilidad penal de personas por crímenes de competencia de la Corte. Incluso cuando se tratara de infractores de rango aparentemente menor, las actuaciones en torno a la presunta comisión de crímenes de guerra o crímenes de *lesa humanidad* deben garantizar el máximo nivel de conocimiento posible sobre los crímenes específicos cometidos por cada acusado, ya que esa información podría resultar muy útil para reconstruir la conducta operacional de cada grupo, así como las líneas de mando interno. No examinar esa información podría afectar negativamente los esfuerzos de un Estado de llevar a cabo actuaciones auténticas respecto de los máximos responsables de los crímenes más graves⁵⁹⁶.

349. Durante la visita, la CIDH también recibió información sobre la falta de espacios de participación de las víctimas en el proceso de elaboración de la reforma. Asimismo, respecto al tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley y los agentes del Estado previsto en la norma, la sociedad civil resaltó que no se estableció con claridad a qué parámetros atendería la diferenciación, lo que abriría la puerta para establecer un trato favorable a los agentes estatales, y podría fortalecer la impunidad, especialmente en los casos de violencia contra las mujeres que se investigan como delincuencia común⁵⁹⁷. Sin perjuicio de ello, la CIDH tiene en cuenta que, de acuerdo a lo informado más recientemente por el Estado, a lo largo del trámite legislativo, se realizaron entre otras, tres audiencias públicas con la participación de distintas organizaciones de la sociedad civil⁵⁹⁸. Asimismo, de acuerdo a lo indicado por el Estado e información de público conocimiento, en el marco del proceso realizado de constitucionalidad referido a continuación, la Corte Constitucional realizó una audiencia pública en la que participaron alrededor de 20 organizaciones de la sociedad civil y la academia. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado afirmó que “el proceso de trámite del Marco Jurídico para la Paz sí fue participativo” y que “la elaboración del texto incorporó numerosas sugerencias de expertos constitucionalistas e instituciones expertas en justicia transicional [...]”⁵⁹⁹.
350. El 19 de diciembre de 2012, la Comisión Colombiana de Juristas interpuso una demanda de inconstitucionalidad en relación con el Marco Jurídico para la Paz, mediante la cual solicitó la declaración de inconstitucionalidad de las expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los” contenidos en el inciso 4° del artículo 1 del mencionado Acto Legislativo⁶⁰⁰. El 28 de agosto de 2013 la Corte Constitucional adoptó una decisión mediante la cual decidió declarar “exequible” el inciso 4° del artículo 1, del Acto Legislativo 01 de 2012. Al respecto, la Corte determinó que los “mecanismos de selección y priorización” son acordes con las medidas de justicia transicional orientadas a alcanzar una paz estable y duradera y

⁵⁹⁶ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 205.

⁵⁹⁷ Corporación Sisma Mujer, *Acto legislativo “Marco Jurídico para la Paz”*.

⁵⁹⁸ Dentro de éstas, el Estado destacó: la MAPP/OEA, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, Fundación Ideas para la Paz, Fundación Ideas para la Paz, Citpax – Toledo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Fundación Ideas para la Paz, Indepaz, el Dr. Iván Orozco, Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el Dr. Francisco Galán, ex vocero del ELN, el International Crisis Group, FUNDAGAN y representantes del Movimiento de Restauración Nacional. Asimismo, el Estado señaló que “en algunos de los debates participaron ex secuestrados y el Fiscal General de la Nación”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 237.

⁵⁹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 237.

⁶⁰⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 01 de 2012 (parcial)*, “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, 19 de diciembre de 2012.

que la agrupación de “graves violaciones de derechos en ‘macroprocesos’ e imputarlas a sus máximos responsables”, será una medida que permitirá cumplir más efectivamente con el “deber de proteger los derechos de las víctimas del conflicto”⁶⁰¹.

351. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que:

por su propia naturaleza, el artículo 66 transitorio de la Constitución de Colombia es controversial porque establece un sistema de justicia transicional que acepta, de entrada, que la represión penal total y completa de todo lo sucedido en el conflicto armado interno no es alcanzable y que la obcecada persecución de ese laudable objetivo, de hecho, causa consecuencias desastrosas para la efectiva protección de los derechos humanos de los colombianos. El artículo 66 transitorio opta por una solución, que si bien en contextos ordinarios podría parecer sub óptima, en contextos transicionales se torna en la solución óptima, dada la dimensión, masividad y sistematicidad de los crímenes cometidos.

352. En ese sentido, el Estado reiteró asimismo que, de acuerdo a lo concluido por la Corte Constitucional “[...] en virtud de los instrumentos de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y los pronunciamientos de sus intérpretes, es legítimos que se de una aplicación especial a las reglas de juzgamiento, siempre y cuando se asegure que como mínimo se enjuiciarán aquellos delitos”⁶⁰².

353. Como ya ha manifestado la Comisión, el enfoque, diseño y disposiciones del Marco Jurídico para la Paz marcan un cambio conceptual y provocan una serie de inquietudes y preocupaciones en materia de derechos humanos⁶⁰³. Tal como ha establecido la CIDH en los párrafos precedentes, la jurisprudencia del sistema interamericano ha identificado como elementos esenciales de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH, la investigación y enjuiciamiento de los casos de graves violaciones de derechos humanos y la ausencia de impedimentos fácticos o legales, tales como la expedición de leyes de amnistía.

354. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que el Marco Jurídico para la Paz contempla la posibilidad de renunciar a la investigación de los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH que no sean seleccionados, circunstancia que llevaría a la impunidad. Tomando en consideración que el deber de investigar y juzgar casos de graves violaciones de derechos humanos es irrenunciable, la selección y ausencia de investigación de esos casos plantea incompatibilidades con las obligaciones internacionales del Estado⁶⁰⁴.

355. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado de Colombia señaló que:

[E]s determinante que la Comisión no se refiera a la selección como incompatible con nuestras obligaciones internacionales. Este punto tiene implicaciones gravísimas frente al proceso de paz y contrariaría la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre

⁶⁰¹ A la fecha de elaboración del presente informe, el texto íntegro de la sentencia no se encontraba disponible, sin embargo, la información ha sido obtenida del Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

⁶⁰² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013. Anexo 1, párr.3.

⁶⁰³ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

⁶⁰⁴ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

el artículo 66 transitorio. Una afirmación en este sentido también entraría a contradecir la jurisprudencia de la CorteIDH que, al establecer que en las transiciones de una dictadura a una democracia el estándar aplicable es el de investigar los crímenes internacionales⁶⁰⁵.

356. Al respecto, la CIDH se permite reiterar las consideraciones planteadas en la sección sobre el marco normativo en procesos de justicia transicional, y enfatizar nuevamente que, de acuerdo al criterio sostenido de forma constante en su jurisprudencia y los pronunciamientos que sobre estos aspectos ha hecho respecto de la situación de varios países de la Región, así como en el marco del conflicto armado colombiano; el Estado debe observar de conformidad con sus obligaciones internacionales en derechos humanos, y en armonía con el DIH, la obligación de investigar las graves violaciones de derechos humanos. En ese sentido, la CIDH reitera al Estado que tanto en el análisis del Marco Jurídico para la Paz como en la elaboración y discusión de las leyes estatutarias derivadas del mismo, deben tomarse en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos pertinentes.

6. Reforma a la Ley de Justicia y Paz (Ley 1592 de 2012)

357. El 16 de octubre de 2012, la Plenaria del Senado aprobó el Proyecto de ley No. 096 de 2011, mediante el cual se introdujeron modificaciones a la Ley 975, el cual fue publicado con el No. 1592 el 3 de diciembre de 2012. Con dicha aprobación se amplió por dos años la vigencia de la Ley de Justicia y Paz; dicha Ley cubrirá delitos hasta el 31 de diciembre de 2012; y el Gobierno tendrá hasta el año 2014 para decidir si acepta o no a nuevos postulados. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado puntualizó que “[...] lo que se hizo con la ley 1592 fue asegurar que las desmovilizaciones colectivas de las autodefensas estuviesen cubiertas por el régimen de aplicación de la Ley de Justicia y Paz por hechos cometidos con anterioridad a la desmovilización, que todos los hechos cometidos con posterioridad a la desmovilización fuesen excluidos, y que existiera un límite de tiempo para solicitar la postulación al proceso penal especial, el cual se cerró en diciembre de 2012”⁶⁰⁶.
358. La Ley 1592 también establece criterios de priorización y regionalización para investigar los delitos más graves⁶⁰⁷, y estipula que los postulados podrán pedir la “sustitución de la pena” cuando cumplan ocho años en la cárcel - máxima condena alternativa establecida en la Ley 975-, lo que significa que esos postulados podrían ya quedar en libertad, pero sólo si han cumplido con los requisitos establecidos en la Ley de Justicia y Paz⁶⁰⁸. Además, esta reforma

⁶⁰⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 240.

⁶⁰⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 242.

⁶⁰⁷ En este sentido, el Centro para la Justicia Transicional ha indicado que la mayoría de los postulados actualmente en el proceso de Justicia y Paz son miembros rasos, y que la importancia de establecer patrones disminuye y se hace redundante si aquellos en supuestas posiciones de control admiten y suministran información directamente en relación con los temas bajo investigación. Señaló que dado que muchos de los comandantes ya han explicado las estructuras de mando militar, sería importante indagar en su dimensión socio-política, para lo cual deberá replantearse el tipo de preguntas. ICTJ, *Propuesta de criterios de selección y priorización para la ley de Justicia y Paz en Colombia*, marzo de 2012, págs. 2, 7, 8.

⁶⁰⁸ El Artículo 19 de la Ley 1592 establece:

La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 18A del siguiente tenor:

Artículo 18A. Sustitución de la medida de aseguramiento y deber de los postulados de continuar en el proceso. El postulado que se haya desmovilizado estando en libertad podrá solicitar ante el magistrado con funciones de control de garantías una audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, sujeta al cumplimiento de lo establecido en el presente artículo y a las demás condiciones que establezca la autoridad judicial competente para garantizar su comparecencia al proceso del que trata la presente ley. El magistrado con funciones de control de garantías

creó los denominados “patrones de macrocriminalidad”, para poder investigar los delitos y conductas de los bloques, y formular imputaciones colectivas; y estableció causales específicas de exclusión del proceso de Justicia y Paz⁶⁰⁹.

podrá conceder la sustitución de la medida de aseguramiento en un término no mayor a veinte (20) días contados a partir de la respectiva solicitud, cuando el postulado haya cumplido con los siguientes requisitos:

1. Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario;
2. Haber participado en las actividades de resocialización disponibles, si estas fueren ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y haber obtenido certificado de buena conducta;
3. Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz;
4. Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
5. No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

Para verificar los anteriores requisitos el magistrado tendrá en cuenta la información aportada por el postulado y provista por las autoridades competentes.

Una vez concedida, la sustitución de la medida de aseguramiento podrá ser revocada por el magistrado con funciones de control de garantías a solicitud de la Fiscalía General de la Nación o de las víctimas o de sus representantes, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el postulado deje de participar en las diligencias judiciales de su proceso de justicia y paz, o se compruebe que no ha contribuido al esclarecimiento de la verdad;
2. Que el postulado incumpla las condiciones fijadas por la autoridad judicial competente;
3. Que el postulado no participe del proceso de reintegración diseñado por el Gobierno nacional para los postulados a la Ley de Justicia y Paz en desarrollo del artículo 66 de la presente ley.

Parágrafo. En los casos en los que el postulado haya estado privado de la libertad al momento de la desmovilización del grupo al que perteneció, el término previsto como requisito en el numeral 1 del inciso primero del presente artículo será contado a partir de su postulación a los beneficios que establece la presente ley.

⁶⁰⁹ El Artículo 5° de la Ley 1592 establece:

La Ley 975 de 2005 tendrá un nuevo artículo 11A del siguiente tenor:

Artículo 11A. Causales de terminación del Proceso de Justicia y Paz y exclusión de la lista de postulados. Los desmovilizados de grupos armados organizados al margen de la ley que hayan sido postulados por el Gobierno nacional para acceder a los beneficios previstos en la presente ley serán excluidos de la lista de postulados previa decisión motivada, proferida en audiencia pública por la correspondiente Sala de Conocimiento de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial, en cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de las demás que determine la autoridad judicial competente:

1. Cuando el postulado sea renuente a comparecer al proceso o incumpla los compromisos propios de la presente ley.
2. Cuando se verifique que el postulado ha incumplido alguno de los requisitos de elegibilidad establecidos en la presente ley.
3. Cuando se verifique que el postulado no haya entregado, ofrecido o denunciado bienes adquiridos por él o por el grupo armado organizado al margen de la ley durante y con ocasión de su pertenencia al mismo, de forma directa o por interpuesta persona.
4. Cuando ninguno de los hechos confesados por el postulado haya sido cometido durante y con ocasión de su pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley.
5. Cuando el postulado haya sido condenado por delitos dolosos cometidos con posterioridad a su desmovilización, o cuando habiendo sido postulado estando privado de la libertad, se compruebe que ha delinquido desde el centro de reclusión.
6. Cuando el postulado incumpla las condiciones impuestas en la audiencia de sustitución de la medida de aseguramiento de que trata el artículo 18A de la presente ley.

La solicitud de audiencia de terminación procede en cualquier etapa del proceso y debe ser presentada por el fiscal del caso. En una misma audiencia podrá decidirse sobre la terminación del proceso de varios postulados, según lo considere pertinente el fiscal del caso y así lo manifieste en su solicitud.

Una vez en firme la decisión de terminación del proceso penal especial de Justicia y Paz, la Sala de Conocimiento ordenará compulsar copias de lo actuado a la autoridad judicial competente para que esta adelante las respectivas investigaciones, de acuerdo con las leyes vigentes al momento de la comisión de los hechos atribuibles al postulado, o adopte las decisiones a que haya lugar.

Si existieren requerimientos previos por investigaciones o procesos ordinarios suspendidos por virtud del proceso penal especial de Justicia y Paz, una vez terminado este, la Sala de Conocimiento, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, comunicará a la autoridad judicial competente a efectos de que se reactiven de manera inmediata las investigaciones, los procesos, las órdenes de captura y/o las medidas de aseguramiento suspendidas, si a ello hubiere lugar.

En todo caso, la terminación del proceso de Justicia y Paz reactiva el término de prescripción de la acción penal.

En firme la decisión de terminación del proceso de justicia y paz, la autoridad competente remitirá copia de la decisión al Gobierno nacional, para lo de su competencia. El desmovilizado no podrá ser nuevamente postulado para acceder a los beneficios establecidos en la presente ley.

Parágrafo 1°. En el evento en que el postulado no comparezca al proceso de justicia y paz, se seguirá el trámite establecido en el presente

359. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado se refirió a la implementación de la Ley 1592 como un factor que permitirá “[agilizar] la consecución de condenas en contra de los postulados con calidad de máximos responsables y miembros representantes, y el reconocimiento judicial de los patrones de macro-criminalidad y macro-victimización”⁶¹⁰. Al respecto señaló que existen tres elementos que “impactan directamente en la ‘demora excesiva de los procedimientos’” de Justicia y Paz: i) la creación de la “audiencia concentrada de aceptación y legalización de cargos”; ii) la “modificación de la estrategia de investigación; y iii) la “modificación del incidente de reparación integral por el incidente de identificación de afectaciones causadas a las víctimas” (en correspondencia con la aplicación de la Ley 1448 de 2011)⁶¹¹. Asimismo, destacó que el “Plan de Acción” de 2013 elaborado por la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, se enmarca también dentro de la estrategia planteada por la Ley 1592 en relación con el ejercicio de la acción penal y la conducción del proceso⁶¹². Adicionalmente, el Estado señaló que el diseño de otras estrategias tales como la elaboración de contextos que rodearon el accionar de los grupos ilegales, y la identificación de sus “políticas, patrones, prácticas y modus operandi”, son mecanismos implementados a partir de la Ley 1592 que permitirán avanzar en los procesos iniciados con la Ley de Justicia y Paz⁶¹³.
360. A continuación, la CIDH presentará sus consideraciones sobre las implicaciones de la reforma planteada por la Ley 1592, a la luz de la información recibida con ocasión de la visita y al término de la misma.
361. Durante la visita, la Unidad de Justicia y Paz consideró que las reformas adoptadas a partir de la Ley 1592 serán útiles para superar los obstáculos detectados en los siete años de implementación de la Ley 975, en la medida en que busca unificar el marco de justicia transicional y la reintegración de los desmovilizados a la vida civil, así como los elementos de verdad y reparación. En particular, se señaló que la reforma permitirá descongestionar el trámite de los casos, por cuanto se permite el dictado de sentencias anticipadas, en las que los subsiguientes postulados se vinculan al principal responsable por la existencia de un contexto compartido. De esa manera, se cumpliría con el principio de economía procesal y se evitaría el desgaste producto de la repetición de hechos comprobados⁶¹⁴.

artículo para la terminación del proceso y la exclusión de la lista de postulados. Se entenderá que el postulado no comparece al proceso de justicia y paz cuando se presente alguno de los siguientes eventos:

1. No se logre establecer su paradero a pesar de las actividades realizadas por las autoridades con el fin de ubicarlo.
2. No atienda, sin causa justificada, los emplazamientos públicos realizados a través de medios de comunicación audiovisuales o escritos, ni las citaciones efectuadas al menos en tres (3) oportunidades para lograr su comparecencia a la diligencia de versión libre de que trata la presente ley.
3. No se presente, sin causa justificada, para reanudar su intervención en la diligencia de versión libre o en las audiencias ante la magistratura, si estas se hubieren suspendido.

Parágrafo 2°. En caso de muerte del postulado, el Fiscal Delegado solicitará ante la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Distrito Judicial, la preclusión de la investigación como consecuencia de la extinción de la acción penal.

Parágrafo 3°. En todo caso, si el postulado fallece con posterioridad a la entrega de los bienes, el proceso continuará respecto de la extinción del dominio de los bienes entregados, ofrecidos o denunciados para la contribución a la reparación integral de las víctimas, de conformidad con las normas establecidas en la presente ley.

⁶¹⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 214.

⁶¹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 215.

⁶¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 216.

⁶¹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 222-224.

⁶¹⁴ Información proporcionada en la reunión con autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

362. La Unidad de Justicia y Paz también destacó la importancia de la Ley 1592 en cuanto a la determinación de las causales de exclusión⁶¹⁵. La Comisión tomó conocimiento de que el 13 de diciembre de 2012, en aplicación de la nueva normativa, la Unidad de Justicia y Paz, solicitó la exclusión de 354 postulados del proceso de Justicia y Paz⁶¹⁶. Al respecto, la Unidad de Justicia y Paz informó que se está tramitando ante los respectivos Tribunales Superiores de Distrito Judicial, la exclusión de: i) ocho ex comandantes de las autodefensas; ii) 271 cuyo paradero no se ha podido establecer pese a que se ha surtido el trámite de rigor, o no se han presentado a diligencias de versión libre o a las audiencias del proceso; iii) ocho postulados que están en trámite de exclusión por no suministrar información sobre la comisión de hechos delictivos o habiendo sido condenados en la jurisdicción ordinaria sólo han confesado ese hecho; y iv) treinta postulados condenados por delitos cometidos con posterioridad a su desmovilización⁶¹⁷. Posteriormente, la Unidad de Justicia y Paz solicitó la exclusión de Daniel Rendón Herrera, alias “Don Mario”, por cuanto después de su desmovilización “siguió delinquiendo y conformó otro grupo criminal autodenominado Águilas Negras Héros de Castaño, y posteriormente, las llamadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia, que tenían presencia en el sur de Córdoba y en el bajo Cauca Antioqueño”⁶¹⁸. La Unidad de Justicia y Paz también solicitó la exclusión de Francisco Javier Zuluaga Lindo, alias “Gordo Lindo”, “ya que no se estableció que perteneciera a las estructuras financieras, políticas o militares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) [sino] que se dedicaba exclusivamente al narcotráfico”⁶¹⁹.
363. Posteriormente, la CIDH recibió información acerca del “Plan de Acción” emprendido por la Unidad de Justicia y Paz para el año 2013. En particular, de acuerdo con lo indicado, los objetivos específicos consistirán en adelantar investigaciones contra 16 postulados máximos responsables de los crímenes de sistema, respecto de los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado, secuestro, reclutamiento ilícito, violencia basada en género y aquellos hechos que en las regiones ocasionaron mayor conmoción, atendiendo al enfoque diferencial. Adicionalmente, se trabajará en: i) la definición de la situación de 1.140 postulados que se encuentran en libertad, para finalizar el trámite por renuncia voluntaria, solicitar exclusiones o impulsar el procedimiento judicial; ii) la situación de los 71 postulados que podrían tener derecho a la sustitución de la medida de aseguramiento de detención preventiva por una no privativa de la libertad; y iii) la radicación de solicitudes de imputación con fines de terminación anticipada contra los postulados que hicieron parte de la misma estructura y cometieron hechos delictivos bajo la misma modalidad⁶²⁰. Sobre este punto, el Estado ha explicado que el “Plan de Acción” de la Unidad de Justicia y Paz, atiende a los criterios de priorización elaborados por la Fiscalía General de la Nación a los cuales se hará referencia en el apartado siguiente; y que la estrategia planteada corresponde a la definición de un “criterio

⁶¹⁵ Información proporcionada en la reunión con autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁶¹⁶ El Espectador, *Desmovilizados podrían pagar hasta 60 años de cárcel, 13 de diciembre de 2012*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-392357-desmovilizados-podrian-pagar-hasta-60-anos-de-carcel>

⁶¹⁷ Unidad de Justicia y Paz, *Informe dirigido a la CIDH*, recibido por la CIDH el 7 de marzo de 2013.

⁶¹⁸ Fiscalía General de la Nación, *Fiscalía pidió exclusión de alias Don mario y alias Gordo Lindo de Justicia y Paz*, 15 de febrero de 2013. Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-pidio-exclusion-de-alias-don-mario-y-alias-gordo-lindo-de-justicia-y-paz/>.

⁶¹⁹ Fiscalía General de la Nación, *Fiscalía pidió exclusión de alias Don mario y alias Gordo Lindo de Justicia y Paz*, 15 de febrero de 2013. Información disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-pidio-exclusion-de-alias-don-mario-y-alias-gordo-lindo-de-justicia-y-paz/>. La Unidad de Justicia y Paz también informó que solicitó la exclusión de Dumar Jesús Guerrero Castillo por cuanto “estando privado de la libertad [delinquiró] desde el centro de reclusión”. Información enviada por la Unidad de Justicia y Paz a la CIDH el 21 de marzo de 2013.

⁶²⁰ Unidad de Justicia y Paz, *Plan de acción de casos a priorizar por la Unidad nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, recibido por la CIDH el 19 de marzo de 2013.

subjetivo” en relación con los máximos responsables postulados a la Ley de Justicia y Paz que integraron “las estructuras como comandantes generales, mandos medios, comandantes de bloque y de frente, en los componentes políticos, financieros y militar”⁶²¹.

364. En ese orden de ideas, la información recibida por la Comisión indica que se priorizarán los casos de: i) Salvatore Mancuso Gómez, comandante de los Bloques Córdoba, Norte y Catatumbo, extraditado a Estados Unidos; ii) Rodrigo Tovar Pupo, comandante del Bloque Norte, extraditado a Estados Unidos; iii) Carlos Mario Jiménez Naranjo y Rodrigo Pérez Alzate, comandantes del Bloque Central Bolívar, extraditado a Estados Unidos y detenido en la cárcel de “Itaguí” (Antioquia), respectivamente; iv) Luis Eduardo Cifuentes Galindo, comandante del Bloque Cundinamarca de las Autodefensas, detenido en el centro penitenciario “La Picota”; v) Ramiro Vanoy Murillo, comandante del Bloque Minero, extraditado a Estados Unidos; (vi) Arnubio Triana Mahecha, comandante de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, detenido en la cárcel de “Itaguí” (Antioquia); vii) Ramón María Isaza Arango, comandante de las Autodefensas Campesinas del Magdalena medio, detenido en el centro penitenciario “La Picota”; viii) Hebert Veloza García, comandante de los bloques Bananero y Calima, extraditado a Estados Unidos; ix) Diego Fernando Murillo Bejarano, comandante de los Bloques Cacique Nutibara, Héroes de Granada y Héroes de Tolová, extraditado a Estados Unidos; x) Miguel Angel Melchol Mujía Múnera, comandante del Bloque Vencedores de Arauca, extraditado a Estados Unidos; xi) Edwar Cobos Téllez, comandante del Bloque Héroes de los Montes de María, detenido en el centro penitenciario “La Picota”; xii) Hernán Giraldo Serna, comandante del Bloque Resistencia Tayrona, extraditado a Estados Unidos; xiii) Freddy Rendón Herrera, comandante del Bloque Élmer Cárdenas, detenido en la cárcel de “Itaguí” (Antioquia); xiv) Elda Neyis Mosqueda García, comandante de los Frentes 5 y 47 de las FARC, detenida en la Décimo Séptima Brigada del Ejército Nacional en Carepa (Antioquia); xv) Ely Mejía Mendoza, comandante del Bloque Oriental de las FARC, de la Columna Móvil Juan José Rondón o Leones del Llano, Columna Móvil Ciro Trujillo, Columna Móvil Mario Gómez y Frentes 4, 9, 10, 11, 22, 23, 24, 28 y 43, detenido en el centro penitenciario “La Picota”; y xvi) Olimpo de Jesús Sánchez Caro, comandante del Ejército Revolucionario Guevarista ERG⁶²².
365. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que bajo la aplicación de la Ley 1592, y las estrategias de priorización desarrolladas, la Unidad de Justicia y Paz, ha radicado 16 solicitudes de audiencia de formulación de imputación, adelantadas ante las Salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, “donde además de los 16 máximos responsables y miembros representantes [identificados] cobijan a 220 ex miembros de las AUC y FARC que hicieron parte igualmente de estas estructurales criminales, como mandos medios y principales ejecutores materiales de las acciones criminales”⁶²³. En dicho marco, el Estado informó que las solicitudes radicadas, se refiere a la imputación como la “comisión de crímenes de *lesa humanidad* y de guerra, representados en 2.626 casos de desaparición forzada, 30.381 casos de desplazamiento forzado, 905 casos de violencia basada en género, 1.824 casos de reclutamiento ilícito, que afectaron a 42.620 víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, 1.631 casos llamados de connotación [...] donde fueron afectadas 6.068 víctimas [...]”⁶²⁴. La

⁶²¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 218.

⁶²² Unidad de Justicia y Paz, *Plan de acción de casos a prioridad por la Unidad nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, recibido por la CIDH el 19 de marzo de 2013.

⁶²³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 225.

⁶²⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 226.

Comisión también toma nota de que, según lo informado por el Estado, para el mes de octubre de 2013, seis audiencias de formulación de imputación habían terminado, con imposición de medida de aseguramiento a los postulados, y las demás seguirían en curso⁶²⁵.

366. Por otra parte, el Estado ha señalado recientemente que en el marco de la estrategia de priorización, el “Plan de Acción” de la Unidad de Justicia y Paz, también prevé la aplicación de un “criterio subjetivo respecto a las víctimas”, que tenga en cuenta aquellos casos de víctimas “que de acuerdo al principio de enfoque diferencial [...] se encuentran en situaciones particulares que ameritan un tratamiento preferencial positivo: casos de víctimas pertenecientes a grupos indígenas, a grupos afrodescendientes, niños y mujeres”⁶²⁶. Adicionalmente, el Estado señaló que existirían también criterios de priorización: i) “objetivo” que atiende a la investigación de “fenómenos delictivos de gravedad representados en crímenes de sistema como la desaparición forzada de personas, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito y violencia basada en género”, así como “los delitos conexos o que concurrieron en la ejecución de éstos, tales como torturas, homicidios, tratos crueles inhumanos y degradantes”⁶²⁷; y ii) “complementario”, que atiende a “criterios como la representatividad del caso en cuanto a la demostración del patrón de macro-criminalidad de que se trate, la connotación del caso para el interés de la justicia nacional o internacional, de las víctimas, de la sociedad y del país”⁶²⁸.
367. A la luz de la información, primeramente, la Comisión adelanta que las modificaciones introducidas por la Ley 1592 en relación con el incidente de reparación serán analizadas en el acápite correspondiente. Por otra parte, la Comisión advierte con preocupación que, al ampliar el marco temporal, la Ley 1592 permitiría que miembros de grupos armados ilegales que continuaron cometiendo violaciones de derechos humanos luego de las desmovilizaciones colectivas, puedan acogerse a los beneficios establecidos en la Ley 975, lo cual supondría una situación de inseguridad y desigualdad jurídica entre los desmovilizados sujetos a ese régimen.
368. Por otra parte, la Comisión toma nota de las reformas normativas orientadas a garantizar la economía procesal -que recogerían los parámetros impuestos en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró la nulidad de la primera Sentencia de Justicia y Paz⁶²⁹ y el diagnóstico elaborado por la MAPP/OEA⁶³⁰, entre otros- y espera que las mismas produzcan resultados concretos en el avance de los procesos.

⁶²⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 227.

⁶²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 219.

⁶²⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 220.

⁶²⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 221.

⁶²⁹ En la primera sentencia de revisión, la Corte Suprema de Justicia indicó que “[e]n conclusión: a) La sentencia que dentro de un proceso de justicia y paz se profiera debe identificar la actuación del desmovilizado al interior del grupo armado y del frente al que pertenecía, sus actividades, la estructura de poder interna, el modelo delictivo de ese grupo, las órdenes impartidas y los planes criminales trazados, para contextualizar los delitos por los que se condena dentro del ataque generalizado y sistemático a la población civil, tal como se precisará al momento de analizar la normativa aplicable a esta materia. b) No es posible dictar sentencia sin que al postulado se le hayan formulado cargos por el delito de concierto para delinquir, pues aquella debe proferirse en primer lugar por esta conducta, en tanto que las demás son consecuencia de ésta”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso 31539, Sentencia de 31 de Julio de 2009.

⁶³⁰ OEA, *Diagnóstico de Justicia y Paz en el marco de justicia transicional colombiana*, MAPP/OEA, octubre de 2011, págs. 145-155. Disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/iniciativas/DiagnosticoJyP.pdf>.

369. En cuanto a las causales de exclusión, la Comisión valora que se hayan explicitado estos supuestos, dado que es la contracara de la aplicación rigurosa de la Ley 975, al evaluar el grado de cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, y en especial, permitirá visibilizar la falta de cumplimiento de las obligaciones de entrega de bienes y de NNA reclutados. Sin embargo, la CIDH destaca que para cumplir con las obligaciones en materia de justicia, la exclusión de postulados del proceso de Justicia y Paz debe ir necesariamente acompañada del impulso de las investigaciones y procesos que deben ser llevados a cabo con debida diligencia y en un plazo razonable en la justicia ordinaria, circunstancia que resulta aún más crítica en el caso de postulados extraditados.

E. Directiva 001 de 2012 (Estrategia de priorización de la Fiscalía General de la Nación) y Resolución 1810 de 2012 (creación de la Unidad de Análisis y Contexto)

370. El 4 de octubre de 2012, el Fiscal General de la Nación adoptó la Directiva N° 001, orientada a la adopción y puesta en ejecución de criterios de priorización de casos, en tanto que instrumentos de política criminal, acompañados de otros que permitirán, en el futuro: i) investigar las conductas delictivas no como hechos aislados e inconexos sino como el resultado del accionar de organizaciones delictivas dentro de un determinado contexto; ii) crear nuevas estructuras de gestión de las investigaciones; iii) acumular expedientes a efectos de determinar patrones de conducta, cadenas de mando y máximos responsables; iv) maximizar el empleo de la información con que cuentan las distintas Fiscalías Delegadas; v) impedir que al sistema de justicia penal ingresen peticiones ciudadanas manifiestamente infundadas, así como aquellas donde la víctima no tiene un interés real en la persecución penal del delito; vi) conformar grupos especializados de fiscales que asuman la investigación de determinados casos; vii) introducir cambios en la forma de evaluación de los fiscales e investigadores; viii) racionalizar las diversas labores que deben cumplir los fiscales, con el fin de maximizar el uso del tiempo y de los recursos administrativos con que cuenta la Fiscalía; ix) interpretar y aplicar de manera uniforme el derecho penal; x) focalizar los esfuerzos investigativos hacia la persecución de los delitos de mayor impacto social, tomando en consideración la riqueza probatoria con que se cuente; xi) cumplir, de mejor manera, los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de lucha contra la impunidad; y xii) articular el esfuerzo investigativo que adelante la Fiscalía con las demás autoridades públicas colombianas y extranjeras.

371. La Directiva establece que el Fiscal General de la Nación, i) luego de adelantar un proceso de construcción de unos criterios de priorización de forma democrática, transparente, deliberativa, participativa, con acompañamiento internacional y contando con el apoyo de diversos expertos e instituciones nacionales y extranjeras; ii) inspirado en modelos de gestión de investigación penal existentes en otros países y en tribunales penales internacionales, aunque tomando siempre en cuenta la razón de ser y la lógica de funcionamiento de estos últimos, así como el marco constitucional colombiano y las particularidades de nuestra realidad social; iii) considerando que cualquier instrumento de política criminal debe ser concebido y aplicado desde una perspectiva de género; y iv) actuando en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, adopte los siguientes criterios de priorización de casos para la FGN:

1. Subjetivo. Toma en consideración las calidades particulares de la víctima (vgr. Integrante de un grupo étnico, menor de edad, mujer, defensor o defensora de derechos humanos, desplazado, funcionario judicial, periodista, sindicalista, etcétera), así como la caracterización del victimario (vgr. máximo responsable, auspiciador, colaborador, financiador, ejecutor material del crimen, etc.).

2. Objetivo. Parte de analizar la clase de delito perpetrado, así como su gravedad y representatividad, en términos de (i) afectación de los derechos fundamentales de la o las víctima(s) en particular y de la comunidad en general; y la (ii) modalidad de comisión del delito.

3. Complementario. Existen diversos criterios complementarios tales como: región o localidad donde se perpetraron los crímenes; riqueza probatoria y viabilidad del caso; examen del caso por un órgano internacional de protección de los derechos humanos y su riqueza didáctica entre otros⁶³¹.

372. Asimismo, se explica que la Directiva busca alcanzar dos objetivos complementarios y armónicos, a saber:

a) La creación de un nuevo sistema de investigación penal. El nuevo sistema estará enfocado hacia: (i) la persecución efectiva de los máximos responsables de la comisión de crímenes de sistema, perpetrados por aparatos organizados de poder, a efectos de conocer la verdad de lo sucedido, evitar su repetición y propender por la reparación, (ii) la investigación y desmantelamiento de organizaciones delictivas responsables de la comisión de múltiples delitos ordinarios; (iii) en el caso de los delitos no perpetrados por organizaciones delictivas, el nuevo sistema apuntará, en especial, a combatir patrones culturales discriminatorios y graves vulneraciones de los derechos fundamentales.

b) La adopción y gestión progresiva de unos criterios de priorización. El nuevo sistema permitirá enfocar de manera transparente, racional y controlada, la acción investigativa de la Fiscalía hacia la consecución de los objetivos anteriormente señalados.

En este orden de ideas, el nuevo sistema de investigación penal y de gestión de los criterios de priorización se implementará de forma progresiva, de conformidad con el cronograma y plan que defina el Comité de Priorización de Situaciones y Casos⁶³².

373. Entre los fundamentos de esta Directiva, se indica que la creación de contextos persigue i) conocer la verdad de lo sucedido; ii) evitar su repetición; iii) establecer la estructura de la organización delictiva; iv) determinar el grado de responsabilidad de los integrantes del grupo y de sus colaboradores; v) unificar actuaciones al interior de la Fiscalía con el fin de lograr esclarecer patrones de conducta, cadenas de mando fácticas y *de iure*; vi) emplear esquemas de doble imputación penal, entre otros aspectos. A efectos de construir los contextos, se deberán recaudar y valorar en su conjunto, de forma ponderada y sistemática, diversas fuentes de información, incluida aquella que quieran suministrar las víctimas. De igual manera, se deberán adoptar las medidas procesales necesarias para que los elementos que permitan construir el contexto puedan servir, a su vez, como material probatorio y evidencia física en las respectivas indagaciones o procesos penales que surjan a partir de los casos o situaciones priorizados, o en otros. La Directiva también expresa que los criterios de priorización no pueden ser interpretados o aplicados como meros instrumentos de descongestión judicial y establece que “de manera alguna la priorización equivale a una extinción de la acción penal

⁶³¹ Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memorias de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012.

⁶³² Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memorias de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012.

en relación con los casos nopriorizados o una renuncia al deber de investigar y sancionar las conductas delictivas”⁶³³.

374. Finalmente, la Directiva estableció como fundamentos constitucionales de la priorización de casos, el deber constitucional de proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades, el principio-derecho a la igualdad, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, los principios de unidad de gestión y jerarquía, la participación del Fiscal General de la Nación en el diseño de la política criminal del Estado, y el Acto Legislativo 01 de 2012, precisando que ese acto “no limita la competencia del Fiscal General de la Nación a la adopción de criterios de priorización en el ámbito exclusivo de la justicia transicional”⁶³⁴.
375. Posteriormente, mediante Resolución 1810 de 4 de octubre de 2012, se creó la Unidad Nacional de Análisis y Contextos (en adelante “la UNAC”) adscrita al Despacho del Fiscal General de la Nación, como una unidad especializada en análisis criminal. La Resolución indica que:

[...] las situaciones o casos priorizados que lleguen al conocimiento de los servidores y funcionarios de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, lo serán por asignación o variación especial dispuesta a través de resolución por parte del señor Fiscal General de la Nación⁶³⁵.

⁶³³ Asimismo, la Directiva señala que la misma es consistente con los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, en tanto que, de acuerdo con ésta, “la definición [de impunidad] adoptada y promovida por la Corte Interamericana hace que la falta de investigación y sanción de algunos casos particulares no constituya un acto ilícito internacional, y menos aún es la priorización de una investigación penal sobre otra; únicamente la ausencia *general* de la investigación y sanción penal es prohibida. [...] Hasta la fecha, ningún razonamiento de la Corte Interamericana ha indicado que la priorización intencional de casos, favoreciendo la investigación de unos sobre otros con base en criterios objetivos, pueda resultar en una violación de la Convención Americana. [...] De todo lo anterior es posible concluir que la jurisprudencia en materia de derechos humanos parece tener dos limitaciones generales a la priorización de casos. La primera limitación implica un esfuerzo general de investigación. En otras palabras, el Estado no puede descuidar de manera general sus procedimientos judiciales. Esto incluye las inactividades fiscales absolutas y estructurales. La segunda limitación obliga al Estado a investigar violaciones graves de derechos humanos, lo que incluye la comisión de delitos internacionales. En estos casos, no se puede optar por algo distinto a la investigación y sanción. Lo anterior implica que una priorización objetiva de casos que comprendan las violaciones graves de derechos humanos no riñe con las obligaciones internacionales del Estado en los instrumentos de derechos humanos”. La Directiva también establece que de conformidad con el DIH, “no existe una fuente convencional para la obligación de investigación y enjuiciamiento de los autores de violaciones graves al derecho internacional humanitario en el contexto de los conflictos armados no internacionales. [...] En el caso de violaciones de derecho internacional humanitario aplicables al conflicto armado no internacional, existe un deber general, mas no una obligación de investigación. [...] En caso de que exista una obligación de investigación en situaciones de infracciones graves al derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales, aquella obligación no implica la imposición de una sanción, y se satisface con la mera asunción de la investigación por parte de un fiscal u otra autoridad competente, así este decida archivarla por falta de méritos”. Además, la Directiva esgrime que las jurisdicciones penales internacionales incorporan dentro de sus propios términos de referencia una priorización de los casos que pueden ser sometidos a su jurisdicción, y citó como referencia el “Programa de Crímenes de Guerra y Crímenes de *Les a humanidad*” de Canadá, y el sistema de clasificación de los delitos en alta, mediana y baja complejidad implementado por Chile. Fiscalía General de la Nación, Directiva 001 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memoras de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012.

⁶³⁴ Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memoras de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012.

⁶³⁵ Esta unidad estará conformada por 85 fiscales con diferentes competencias y 439 funcionarios entre profesionales especializados, profesionales universitarios, investigadores en criminalística, asistentes y técnicos. Asimismo, se establece que esta Unidad tendrá el apoyo permanente de una unidad especial de policía judicial, con dedicación exclusiva, permanente y con competencia en todo el territorio nacional. Fiscalía General de la Nación, Resolución 1810 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memoras de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012. Durante la visita, la UNAC informó que 48 personas integran la Unidad, y se cuenta con una división de analistas y una división de procesos con su respectivo coordinador, y un grupo de fiscales e investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación –CTI-, a los que se les asignarán casos particulares para que, a partir

376. Por su parte, la Resolución 1811 de 4 octubre de 2012, creó y reglamentó el Comité de Priorización de Situaciones y Casos en la FGN como órgano rector del nuevo sistema de investigación penal y de gestión de los criterios de priorización. El Comité será convocado al menos una vez por semana y sus sesiones serán de carácter reservado. La Secretaría Técnica del Comité tendrá dentro de sus funciones recibir y tramitar las peticiones que presenten los ciudadanos ante el Comité de Priorización⁶³⁶.

377. Durante la visita, la UNAC explicó que se habían analizado trece temas (sindicalistas, agentes del Estado, Unión Patriótica, desaparición forzada por parte de las FARC, desplazamiento forzado por parte de las FARC, tráfico ilícito de mercurio, violencia sexual, corrupción de medicamentos, reclutamiento de NNA por parte de las FARC, tráfico entre Colombia y México, puertos, desplazamiento por parte del Fondo Ganadero de Córdoba y las AUC de Mancuso), luego de lo cual se decidió priorizar los siguientes: sindicalistas, agentes el Estado, Unión Patriótica, violencia sexual, reclutamiento de NNA por parte de las FARC, impuestos, estupefacientes, y desplazamientos provocados por las AUC⁶³⁷. Posteriormente, la UNAC informó que los temas priorizados son: i) ejecuciones extrajudiciales, ii) Unión Patriótica, iii) Urabá; iv) sindicalistas; v) contratación estatal; y vi) FARC⁶³⁸. En definitiva, el Estado ha informado que en el marco de la implementación de la política de priorización, se han asignado a la UNAC un total de 9 temas: i) “la organización de las FARC-EP” (que integra además los temas de violencia sexual y reclutamiento de NNA; ii) “ejecuciones extrajudiciales atribuibles a miembros de la fuerza pública”; iii) “la violencia relacionada con el desplazamiento y despojo de tierras en el Urabá”; iv) “la violencia ocurrida en la región de los Montes de María con énfasis en casos de violencia sexual ocurridos en el marco del conflicto armado y masacres”; v) “violencia antisindical”; vi) “violencia cometida contra miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica”; vii) “violencia contra periodistas”; viii) “magnicidios”; y ix) “corrupción en la contratación pública en Bogotá”⁶³⁹.

378. La UNAC indicó que “la priorización significa la aplicación de contextos macrocriminales” y explicó que sólo abordará los temas indicados como priorizados por el Comité de Priorización, mientras que se busca que las restantes Unidades y Despachos de la FGN reflejen ese modelo

de los insumos de los analistas, puedan imputar responsabilidades penales a los altos mandos de las estructuras criminales y a sus financiadores y demás colaboradores. La UNAC también explicó que existe un primer grupo con objetivos de articulación, orientado a realizar un inventario de bases disponibles y diseño de la base de datos de la unidad, a fin de contribuir a la homogeneización del sistema de información de la Fiscalía, así como seis grupos temáticos, a saber: falsos positivos, reclutamiento de menores, violencia sexual en el conflicto armado, violencia contra sindicalistas, violencia contra la UP y Urabá. Informe UNAC, 4 de diciembre de 2012. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que desde la creación de la UNAC, “se ha vinculado a un mayor número de personas que ha ingresado a tres coordinaciones y se cuenta con tres grupos temáticos adicionales”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 252.

⁶³⁶ El Comité está integrado por el Vicefiscal General de la Nación, un delegado del Fiscal General de la Nación, Director(a) Nacional de Fiscalías, Director(a) Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, Fiscal Jefe de la Unidad de Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia, Fiscal Jefe de la Unidad Nacional de Análisis y Contextos y Jefe de la Secretaría Ejecutiva. Fiscalía General de la Nación, Resolución 1811 de 2012 de 2012, *Creación de una estrategia de priorización en la Fiscalía General de la Nación: Memoras de los talleres de discusión y construcción de los criterios de priorización y textos de las Directivas sobre el nuevo sistema de gestión de la priorización*, Bogotá 2012.

⁶³⁷ Información proporcionada en la reunión con autoridades de la FGN, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁶³⁸ Información recibida en la reunión celebrada con el Director de la Unidad de Análisis y Contexto en Washington DC el 12 de abril de 2013.

⁶³⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 249.

de investigación criminal, incluyendo el trabajo de analistas. En ese sentido, se destacó que la función de la UNAC es el planteamiento de hipótesis que permitan formular imputaciones y la creación de contextos para facilitar la solicitud y producción de prueba, lo que contribuirá a fortalecer el trabajo de otras áreas de la FGN⁶⁴⁰.

379. En términos generales, la sociedad civil valoró de manera positiva la creación de la UNAC como una medida para que avancen las investigaciones, pero destacó que ello no debe debilitar la actividad de la Unidad de DDHH y DIH. Asimismo, consideró que el mecanismo de priorización de casos sólo sería admisible si existe una investigación integral y los casos se investigan como crímenes de sistema, utilizando mecanismos de mapeo, análisis por regiones y coordinación entre las instituciones pertinentes. En general, la sociedad civil destacó que la priorización no puede implicar una selección de casos, y por lo tanto, todas las denuncias deben ser investigadas⁶⁴¹.
380. La sociedad civil también resaltó que debe garantizarse la efectiva participación de la parte civil en el proceso de determinación de la priorización de los casos, y alertaron sobre el posible “colapso” del Comité de Priorización, tomando en cuenta el número de casos en trámite, y la periodicidad con la que se reúne⁶⁴².
381. La CIDH también tiene en cuenta la información presentada con posterioridad por el Estado, en relación con los resultados obtenidos con la estrategia de priorización a octubre de 2013, es decir, a un año de haberse implementado la misma. Al respecto, el Estado señaló que “uno de los logros más importantes de la UNAC ha sido el diseño y la implementación de una metodología de cuatro fases de trabajo que establece cómo la construcción progresiva del contexto puede acompañar las etapas procesales de la investigación penal”⁶⁴³. En dicho marco, informó que la UNAC “ha delimitado 32 situaciones por las cuales ha sido posible reasignar 133 expedientes correspondientes a la investigación de delitos cometidos contra 389 víctimas individuales y varias víctimas colectivas”, incluyendo dos sindicatos y una comunidad indígena de más de 3000 personas⁶⁴⁴. Adicionalmente, el Estado informó que se han aprobado “planes de priorización” para las siguientes Unidades de Fiscalías: Justicia y Paz, Fiscalías de Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, Unidad Nacional contra los delitos de desplazamiento y desaparición forzada, y la Fiscalía Especializada en delitos contra la propiedad intelectual y las telecomunicaciones⁶⁴⁵.
382. La Comisión considera que, en principio, la priorización de casos orientados a eficientizar la respuesta del sistema de justicia estatal no es incompatible con las obligaciones emanadas de la Convención Americana y, en ciertas circunstancias, puede constituir una vía idónea para esclarecer la verdad sobre graves violaciones ocurridas en el conflicto a través de una

⁶⁴⁰ Información recibida en la reunión celebrada con el Director de la Unidad de Análisis y Contexto en Washington DC el 12 de abril de 2013.

⁶⁴¹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁶⁴² Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁶⁴³ Estas fases serían: 1) “delimitación y caracterización de situaciones”; 2) “identificación de los máximos responsables”; 3) investigación para la acusación de los máximos responsables; y 4) “juicio”. Al respecto, el Estado aclaró que “la distinción de cuatro fases de trabajo no implica que necesariamente el proceso analítico y de investigación tenga que hacerse de manera deductiva, es decir partiendo de los fenómenos criminales más globales para después ejemplificar casos específicos”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 245-246.

⁶⁴⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 248.

⁶⁴⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 250.

investigación diligente. Ello sin perjuicio de que “existen diferencias significativas entre los propósitos y las circunstancias de la selección de casos en la Corte Penal Internacional y los de cualquier proceso de este tipo en Colombia, o en cualquier otro país que enfrente los desafíos más amplios de la justicia transicional”⁶⁴⁶.

383. Ahora bien, la Comisión advierte con preocupación que entre los fundamentos de la Directiva 001 de 2012 se señala que “la literatura más relevante confirma [que] nunca es una obligación del Estado la investigación exhaustiva, sino la investigación de las violaciones más graves por las personas más responsables”. La Comisión destaca que esa interpretación de las obligaciones del Estado no se adecúa a los estándares del sistema interamericano. En efecto, la Comisión ya ha indicado que en contextos de justicia transicional, los Estados tienen el deber de investigar todos los casos de graves violaciones a derechos humanos ocurridos en el conflicto, y enjuiciar y sancionar a los responsables. Al respecto, la Corte ha señalado que:

la obligación de investigar, como elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados, adquiere una particular y determinante intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados, como en casos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas como parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado o en contextos de ataques masivos y sistemáticos o generalizados hacia algún sector de la población, pues la necesidad imperiosa de prevenir la repetición de tales hechos depende, en buena medida, de que se evite su impunidad y se satisfaga las expectativas de las víctimas y la sociedad en su conjunto de acceder al conocimiento de la verdad de lo sucedido. La eliminación de la impunidad, por todos los medios legales disponibles, es un elemento fundamental para la erradicación de las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y otras graves violaciones a los derechos humanos⁶⁴⁷.

384. En consecuencia, la Comisión advierte que la estrategia de priorización de casos como una estrategia para la investigación de las graves violaciones en el conflicto, no puede implicar la falta de actuación del Estado respecto de los casos que no sean priorizados. Dados los altos índices de impunidad que se verifican en relación con casos de graves violaciones de derechos humanos, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y reclutamiento de NNA, la Comisión reitera al Estado a que sean considerados como temas a priorizar. En ese sentido, la CIDH reitera la información disponible sobre los parámetros establecidos por la Corte Constitucional para la expedición de las leyes estatutarias que desarrollen el Marco Jurídico para la Paz⁶⁴⁸.
385. La Comisión valora las iniciativas orientadas a reunir, sistematizar y analizar la información que se encuentra dispersa en diferentes instancias, y destaca la importancia de considerar las investigaciones e informes producidos por la sociedad civil en ese ejercicio de recopilación. Sin embargo, observa que todavía no se advierte con claridad cómo se llevará a cabo el proceso de construcción de los contextos ni su aplicación práctica en términos de imputación penal, y estima que el tiempo que demore la adecuación institucional y procedimental no puede constituirse en un perjuicio para las víctimas que esperan desde hace mucho tiempo una respuesta en materia de justicia. Adicionalmente, la Comisión considera que, tomando en

⁶⁴⁶ ICTJ, *Propuesta de criterios de selección y priorización para la ley de Justicia y Paz en Colombia*, marzo de 2012, pág. 3.

⁶⁴⁷ Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 244.

⁶⁴⁸ Ver: Comunicado Oficial No. 34 de la Corte Constitucional, de fecha 28 de agosto de 2013. Disponible en el siguiente enlace: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2034%20comunicado%2028%20de%20agosto%20de%202013.pdf>

cuenta los elementos que definen la priorización de los casos, deben garantizarse espacios de participación adecuada para las víctimas, y en su caso, fortalecerse los mecanismos no judiciales de justicia, en virtud de que no se ha constituido aún una Comisión de la Verdad, y que la CNRR, y el Centro de Memoria Histórica han producido 17 informes⁶⁴⁹.

F. Reforma Constitucional de la Justicia Penal Militar

1. Avances y retrocesos en materia de justicia penal militar en Colombia

386. La Comisión ha dado seguimiento al marco legal sobre la aplicación de la justicia penal militar en Colombia a través de sus informes de país y el sistema de casos y peticiones individuales, y ha observado los avances y retrocesos verificados en esta materia. Si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia han sido consistentes en cuanto a la incompetencia de la justicia penal militar para la investigación de violaciones de derechos humanos, el Estado ha implementado diferentes mecanismos que obstaculizarían la aplicación plena de ese principio.
387. Ya en su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el país, la CIDH sostuvo que en el año 1995, la Corte Constitucional señaló que la situación de conflicto social que enfrentaba el país desde hacía varios años colocaba a los integrantes de las fuerzas del orden público en una situación que los obligaba a participar en distintas acciones represivas para contener a los enemigos del orden institucional y, al mismo tiempo, actuar como jueces de los excesos cometidos en el curso de esas acciones, excesos que constituyen delitos⁶⁵⁰. Sin embargo, el Congreso colombiano respondió ante la decisión de la Corte Constitucional con una enmienda al artículo 221 de la Constitución, para disponer específicamente que los oficiales militares en actividad podían actuar en los consejos verbales de guerra⁶⁵¹.
388. La Comisión también valoró que el 5 de agosto de 1997, la Corte Constitucional adoptó la Sentencia C-358/97, que delimitaba la jurisdicción del sistema judicial militar. Esa decisión declaraba inconstitucionales ciertas disposiciones del Código Penal Militar que habían sido interpretadas en el sentido de que otorgaban una amplia jurisdicción al sistema judicial militar. El tribunal sostuvo que el requisito de que los actos fueran cometidos “en relación con el servicio” constituía una limitación sustancial de la jurisdicción militar. La Corte sostuvo específicamente que los tribunales militares no podían tener vista en los delitos particularmente graves, incluidos los delitos de *lesa humanidad*. El tribunal sostuvo que estos delitos estaban en completa contradicción con los deberes y responsabilidades de las fuerzas del Estado y no podían entonces cometerse en relación

⁶⁴⁹ De acuerdo con la información disponible, a la fecha de elaboración de este informe, la CNRR, y el Centro de Memoria Histórica han producido los siguientes informes: Trujillo; El Salado; Memorias en tiempos de guerra; Bojayá; La Rochela; Bahía Portete; Tierra y conflicto; Mujeres y Guerra-Caribe; San Carlos; Comuna 13; Carare-El orden desarmado; Las masacres de Remedios y Segovia; El Tigre; El Género-El Placer; Resistencia en el Cauca indígena; Justicia y Paz; Encuesta nacional sobre Justicia y Paz. Informes disponibles en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/#>.

⁶⁵⁰ Cfr. CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 21.

⁶⁵¹ Cfr. CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 22. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “[...] en Colombia hace mucho tiempo dejaron de existir los llamados consejos verbales de guerra. Los procesos que se adelantan en la jurisdicción penal militar son hoy por hoy inquisitivos, con las garantías propias de dichos juicios. Adicionalmente la jurisdicción penal militar está trabajando en un proyecto con el fin de implementar el sistema penal oral acusatorio, sistema que evita la congestión de los despachos judiciales y que brinda un máximo de garantías para las partes”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 258.

con el servicio militar. Por último, la Corte sostuvo que la jurisdicción militar debía considerarse “excepcional”, de manera que en situaciones que planteaban dudas respecto de la debida jurisdicción penal, los casos debían procesarse en la justicia ordinaria⁶⁵².

389. Tras muchos años de debates en cuanto a una posible reforma del sistema judicial militar, el Poder Ejecutivo finalmente presentó al Congreso un nuevo proyecto de Código Penal Militar, el 9 de septiembre de 1997. Ese proyecto de reforma al Código Penal Militar incorporaría los parámetros de la jurisdicción militar establecidos en la decisión de la Corte Constitucional, eliminando explícitamente de la justicia penal militar los delitos de tortura, genocidio, desaparición forzada y otras violaciones graves de los derechos humanos⁶⁵³. El 12 de agosto de 1999, se aprobó la Ley 522 por medio de la cual se expidió el Código Penal Militar⁶⁵⁴.

390. La Corte Constitucional continuó profundizando los límites de las conductas que pueden ser consideradas como delitos de función, al analizar las normas del Código Penal Militar. En particular, la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el artículo 3 de ese Código que define que los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada no podrán ser considerados como relacionados con el servicio,

en el entendido que los delitos en él enunciados, no son los únicos hechos punibles que han de considerarse excluidos del conocimiento de la jurisdicción penal militar, pues todas aquellas 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, han de entenderse excluidas del campo de competencia de esta jurisdicción especial⁶⁵⁵.

391. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia también ha consolidado la excepcionalidad del fuero penal militar al indicar que:

la exigencia de que la conducta punible tenga una relación directa con una misión o tarea militar o policiva legítima, obedece a la necesidad de preservar la especialidad del derecho penal militar y de evitar que el fuero militar se expanda hasta convertirse en un puro privilegio estamental. En este sentido, todo lo que se realice como consecuencia material del servicio o con ocasión del mismo puede quedar comprendido dentro del derecho penal militar, pues el comportamiento reprochable debe tener una relación directa y próxima con la función militar o policiva. El concepto de servicio no puede equivocadamente extenderse a todo aquello que el agente efectivamente realice. De lo contrario, su acción se desligaría en la práctica del elemento funcional que representa el eje de este derecho especial⁶⁵⁶.

⁶⁵² CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Cap. V, párr. 30.

⁶⁵³ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 51.

⁶⁵⁴ Oportunamente, el Estado mencionó como normas vinculadas con la reestructuración de la justicia penal militar la Ley 940 de 2005, “por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la jurisdicción penal militar”, y la Ley 1058 de 2006, “por la cual se estableció un procedimiento especial en el Código Penal Militar, se adicionó un artículo transitorio y se modificó el artículo 367 del mismo Código”. Misión Permanente de Colombia, Comunicación N° 14/7 de 7 de septiembre de 2006.

⁶⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-878 de 12 de julio de 2000. El Estado también se ha referido a la Sentencia C-004 de 2003, mediante la cual la Corte consagró la viabilidad de la acción de revisión contra sentencias absolutorias en los procesos relacionados con violaciones de derechos humanos e infracciones graves al DIH. Misión Permanente de Colombia, Comunicación N° 14/7 de 7 de septiembre de 2006.

⁶⁵⁶ FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 50, con cita de Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia de 13 de febrero de 2003, Radicado 15.705.

392. Por otra parte, la Comisión observó con satisfacción el hecho de que en diciembre de 2010, el Consejo de Estado decidió levantar la suspensión provisional que pesaba desde 2009 sobre un convenio entre la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa (Acto Administrativo “Apoyo a la Justicia Penal Militar” del 14 de junio del 2006) mediante el cual se acordó que las investigaciones contra los miembros de la Fuerza Pública que participaron en operaciones militares donde se registraron muertes en combate, antes de que las conozca la justicia penal militar, debían ser asumidas por la justicia ordinaria, en cabeza de la Fiscalía⁶⁵⁷. La suspensión provisional de dicho Convenio se había decretado mientras se surtía una demanda de nulidad por la presunta inconstitucionalidad del Acto Administrativo⁶⁵⁸. Asimismo, la Comisión reiteró que la omisión de la justicia penal militar, en algunas zonas del país, de remitir las investigaciones a la justicia penal ordinaria, constituía un obstáculo al esclarecimiento de estos crímenes⁶⁵⁹.
393. Sin embargo, la Comisión nota con preocupación que el 15 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado declaró la nulidad de los numerales 4, 5 y 6 del Acto Administrativo “Apoyo a la Justicia Penal Militar” en virtud de que:

de presentarse conductas delictivas por miembros de la Fuerza Pública, “con ocasión de las operaciones propias de las Fuerzas Militares”, para determinar la competencia de la Justicia Penal Militar o de la Justicia ordinaria para conocer de un caso concreto, será el juez de Instrucción Penal Militar quien al analizar la situación fáctica en que se cometió el acto delictivo confronte la conducta realizada y la operación o acción propios del servicio, para efecto de establecer si tal operación o acción se encuentra dentro del tipo de delito militar y del delito común adaptado a la función militar o se aparta de ella para tipificarse como conductas del conocimiento de la Justicia ordinaria⁶⁶⁰.

394. En cuanto a los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la militar, en febrero de 2011, se estableció un mecanismo especial que favoreció el traslado a la justicia ordinaria de 220 investigaciones relacionadas con homicidios atribuidos a miembros de la Fuerza Pública, y podría incluir entre sus funciones la búsqueda de soluciones para la revisión de los casos que hubieran podido ser archivados por la jurisdicción militar sin investigación apropiada⁶⁶¹. El Estado informó que dicha iniciativa denominada “Plan de Impulso”, tiene

⁶⁵⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2010, 25 de febrero de 2011, pág. 9.

⁶⁵⁸ CIDH, *Audiencia Aplicación de la jurisdicción militar en caso de violaciones de derechos humanos en Colombia*, 28 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/advanced.aspx?Lang=ES>

⁶⁵⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr 29. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 69.

⁶⁶⁰ Consejo de Estado, Expedientes acumulados núms. 2009-00196 y 2008-00025. Actores: Hilda Lorena Leal Castaño y Marco Hernando Baez Garzón, 15 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.defensoriamilitar.org/_pdf/fallo_consejo_estado.pdf. Véase, asimismo, El Espectador, *Anulan acuerdo firmado entre Gobierno y Fiscalía por Justicia Penal Militar*, 11 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-391932-anulan-acuerdo-firmado-entre-gobierno-y-fiscalia-justicia-penal>. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Federación Internacional de Derechos Humanos, *Síntesis presentación en Audiencia sobre ejecuciones extrajudiciales desarrollada en 147° período ordinario de sesiones*, 13 de abril de 2013. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

⁶⁶¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 34.

como objetivo “propiciar espacios de comunicación entre los funcionarios judiciales de las jurisdicciones penal ordinaria y penal militar, para que revisen en primera instancia y decidan de común acuerdo la jurisdicción que adelanta la investigación”⁶⁶². En dicho marco, de acuerdo con la información recibida, en virtud del acuerdo tripartito que habrían suscrito en junio de 2011, el Ministerio de Defensa, la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, el Gobierno ha conformado una Mesa Técnica, que “podrá zanjar conflictos jurisdiccionales cuando exista duda en cuanto al Juez Natural que corresponda” en los casos de ejecuciones extrajudiciales, desconociendo las funciones del Consejo Superior de la Judicatura⁶⁶³.

395. Más aún, la Comisión observa que se verificarían retrocesos en la decisión relativa a los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la militar, por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Al respecto, la sociedad civil informó que, en el período comprendido entre noviembre de 2012 y marzo de 2013, el Consejo Superior de la Judicatura habría modificado su jurisprudencia, al calificar casos de falsos positivos como actos del servicio o remitiendo las investigaciones a la justicia penal militar⁶⁶⁴. La CIDH toma nota de lo expresado por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, en cuanto a que “es seguro que [...] no va a ocurrir” que los casos de falsos positivos pasen a la justicia penal militar, “no ha sido ni será la política de este Gobierno”⁶⁶⁵.

2. Proceso de aprobación y texto de la Reforma Constitucional (Acto Legislativo 02 de 2012)

396. Como parte de la especial atención que la Comisión le ha dado a la aplicación de la justicia penal militar en el país, la CIDH ha venido dando un especial seguimiento a la discusión generada en Colombia en torno a un nuevo proyecto de reforma al fuero penal militar. En ese contexto, la Comisión recibió información por parte del Estado y de la sociedad civil sobre las implicaciones de dicho proyecto, su alcance y compatibilidad con las obligaciones internacionales del Estado en materia de protección de derechos humanos. La CIDH también estuvo atenta a los pronunciamientos y recomendaciones emitidas al Estado por parte de otros organismos internacionales de protección de derechos humanos. Con ocasión de la visita y al término de la misma, la Comisión también presentó sus consideraciones sobre el contenido del proyecto legislativo y, posteriormente, reiteró al Estado su

⁶⁶² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 259.

⁶⁶³ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 3. Al respecto, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que “producto de la implementación de este procedimiento, se identificaron buenas prácticas que fueron institucionalizadas como una de las 15 Medidas de Lucha contra la Impunidad, así como la implementación por parte de la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar [...] de un sistema de seguimiento y monitoreo en casos donde se haya presentado una queja”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 260.

⁶⁶⁴ En este sentido se indicó que: a) no cualquier duda puede servir para definir el conflicto en uno u otro sentido, sino la duda razonable, la cual se configura sólo en caso de que se logren desvirtuar: i) la presunción de legalidad de la actuación, ii) la presunción de conexidad con el servicio, y iii) la presunción de inocencia del servidor público involucrado; b) justifica el comportamiento de los militares al señalar que cuando “se advierte un uso desproporcionado de la fuerza se enmarca en la definición de ‘legítima defensa’ como eximente de responsabilidad penal; c) descalifica las declaraciones de testigos presenciales y familiares de las víctimas. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Federación Internacional de Derechos Humanos, *Síntesis presentación en Audiencia sobre ejecuciones extrajudiciales desarrollada en 147° período ordinario de sesiones*, 13 de abril de 2013. Véase, asimismo, CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

⁶⁶⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 261.

preocupación por la entrada en vigencia del mismo, tras ser aprobado el Acto Legislativo 02 y la presentación de la respectiva ley estatutaria al Congreso. La Comisión destaca que, con ocasión de esta reforma, se presentó en Colombia un amplio debate sobre la aplicación de la justicia militar para la investigación de violaciones derechos humanos, pese a que como fue señalado *supra*, la propia jurisprudencia nacional ha permitido consolidar la excepcionalidad de su aplicación.

397. La Comisión tiene en cuenta que a la fecha de aprobación del presente informe, la reforma al fuero penal militar fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional, tal y como explicará en los siguientes apartados. La CIDH ha tomado conocimiento de que luego de haberse hecho público el anuncio sobre tal decisión, diversas autoridades estatales, anunciaron que continuarían analizando los temas planteados en la reforma, con el objetivo de impulsar iniciativas que retomen los temas incluidos en el Acto Legislativo 02⁶⁶⁶. De esta forma, la Comisión considera importante dejar plasmados en el presente informe, los antecedentes y elementos de especial preocupación surgidos en torno a los términos en que fue planteada dicha reforma, como una manera de seguir aportando a una discusión que permanece vigente en Colombia, especialmente en un contexto en el que el Estado se encuentra avanzando en un diseño de justicia transicional ante una eventual culminación del conflicto armado⁶⁶⁷.
398. Como antecedentes, la CIDH tiene en cuenta que el PAL 07/11 buscaba reformar el artículo 221 de la Constitución Política y establecer una presunción constitucional a favor de la jurisdicción penal militar como fuero para las investigaciones y procesos penales de todas las operaciones militares. Ese proyecto fue rechazado por el Gobierno y reemplazado por otro PAL. Un nuevo proyecto de reforma sobre esta materia fue radicado el 16 de marzo de 2012, en un contexto de fuertes críticas por parte de la comunidad internacional y la sociedad civil colombiana⁶⁶⁸.
399. El 12 de junio de 2012, la CIDH remitió una solicitud de información al Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Convención Americana en los siguientes términos:

La Comisión ha recibido información respecto de que el proyecto de reforma constitucional en discusión establece que las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) serán conocidas exclusivamente por el fuero penal militar y que no se excluye de dicha competencia a las violaciones de los derechos humanos. Asimismo, según lo informado dicho proyecto establece que los tribunales del fuero penal militar estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro y crea un Tribunal de Garantías Penales, en el fuero penal militar, que funciona como juez de control de garantías para investigaciones y procesos penales que se adelanten contra miembros de la Fuerza Pública, el cual controla las acusaciones contra los mismos.

⁶⁶⁶ Por ejemplo, la CIDH observa que de acuerdo a un comunicado de prensa de la Presidencia de la República, el Presidente Juan Manuel Santos habría ordenado presentar un recurso de nulidad contra la decisión de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la reforma al fuero penal militar. Al respecto, el Presidente Santos señaló que “[...] como demócrata, he manifestado nuestro respeto y acatamiento a las decisiones judiciales, pero ello no significa que renunciemos a la posibilidad de controvertirlas siguiendo los procedimientos propios de nuestro Estado de derecho”. Presidencia de la República, *Presidente Santos ordena presentar recurso de nulidad contra el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable reforma al fuero penal militar*, 30 de octubre de 2013.

⁶⁶⁷ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado solicitó que fueran excluidos los párrafos relativos al análisis de la reforma al fuero penal militar, no obstante, también presentó sus observaciones sobre el contenido de los mismos. Por las razones expuestas, la Comisión decidió mantener el capítulo en cuestión y tuvo en cuenta la información aportada por el Estado en ese sentido.

⁶⁶⁸ Observatorio de Derechos Humanos, CCEEU, *La Expansión del Fuero Militar a Violaciones de Derechos Humanos y crímenes contra el Derecho Internacional Humanitario aniquila una de las Bases del Estado de Derecho y destruye la Independencia del sistema Judicial*. Ponencia Presentada ante la Audiencia Pública sobre la Ampliación de la Jurisdicción Penal Militar. Comisión Primera del Senado de la República.

[...] En vista de esto, en cumplimiento del mandato de la CIDH en el fomento del respeto de los derechos humanos en la legislación interna de los Estados Parte de la Convención Americana, me permito solicitar al Gobierno de Su Excelencia que dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de transmisión de la presente comunicación, presente información sobre el alcance de dicho proyecto, su consistencia o compatibilidad con el marco de aplicación de la justicia penal militar colombiana y la compatibilidad con los estándares interamericanos de protección de los derechos humanos.

400. En su respuesta de 28 de junio de 2012, el Estado indicó que a través de dicho proyecto, el interés del Gobierno ha sido dotar a la Fuerza Pública de un marco legal claro y consistente que le permita ejercer su función en el contexto complejo del conflicto armado. También explicó que los fundamentos de las reformas eran: i) el establecimiento de parámetros claros para fijar la competencia de las jurisdicciones penales militar y ordinaria, y ii) la armonización del derecho penal colombiano con el DIH⁶⁶⁹.
401. Asimismo, el Estado señaló que la reforma planteaba: i) el funcionamiento excepcional, a través de una ley estatutaria de una comisión técnica de coordinación compuesta por representantes de las jurisdicciones militar y ordinaria, apoyada por sus respectivas policías judiciales, en caso de duda sobre la competencia del fuero militar; y ii) la elevación a rango constitucional de delitos que bajo ninguna circunstancia pueden ser conocidos por la justicia penal militar (crímenes de *lesa humanidad*, genocidio, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y reclutamiento de NNA)⁶⁷⁰.
402. El Estado también explicó que la reforma buscaba: i) la definición de un marco sustantivo para el juzgamiento de miembros de la Fuerza Pública en el conflicto armado en consonancia con el DIH; ii) la creación de un tribunal de garantías penales con competencia preferente ante las dos jurisdicciones, cuando los procesados sean miembros de la Fuerza Pública, que controlará la acusación penal y definirá la competencia entre las dos jurisdicciones de manera preferente, y que será integrado por magistrados expertos en DIH, derecho penal y constitucional, y miembros de la Fuerza Pública en retiro; iii) propiciar el reconocimiento de una policía judicial penal militar; iv) autorizar al legislador para crear juzgados penales policiales y adoptar un código de Policía, dado que la policía colombiana por efecto del conflicto armado es un cuerpo civil armado que se ha militarizado; y v) la creación de un fondo para la defensa pública, técnica y especializada de los miembros de la Fuerza Pública para los procesos ordinarios y del fuero militar. La reforma busca también que los miembros de la Fuerza Pública puedan cumplir la detención preventiva en centros militares de reclusión y en caso de condena, que sean alojados en centros penitenciarios especiales, separados de aquellos reclusos vinculados a grupos armados ilegales, a fin de garantizar condiciones mínimas de protección a su vida e integridad personal⁶⁷¹.
403. Desde el inicio, la sociedad civil colombiana manifestó enérgica y reiteradamente su oposición tanto al proyecto como a la reforma aprobada, e indicó que los cambios contravenían la jurisprudencia constitucional y los tratados y resoluciones internacionales, que han limitado la jurisdicción penal militar a asuntos estrictamente relacionados con la disciplina interna de la Fuerza Pública. Asimismo, se expresó que el ambiente de miedo y sospecha generalizado bajo el que tienen que actuar las víctimas en la actualidad, se vería intensificado si los procesos quedan en manos de las mismas instituciones que han cometido los diversos crímenes, y por

⁶⁶⁹ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de junio de 2012.

⁶⁷⁰ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de junio de 2012.

⁶⁷¹ Cfr. Respuesta del Estado de Colombia de 28 de junio de 2012.

lo tanto, la desconfianza en las acciones de derecho aumentaría, generando en la sociedad una sensación de vulnerabilidad e indefensión que no contribuye a los procesos de acceso a la verdad, justicia y reparación integral⁶⁷².

404. En particular, la sociedad civil señaló que la reforma violaba la igualdad ante la ley y desconoce las obligaciones internacionales de Colombia, que excluyen del fuero militar las violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, se ha sostenido que la complejidad de los asuntos militares no justifica la ampliación del fuero, ya que con ese argumento se afectaría la igualdad ante la ley penal pues habría que prever fueros por profesionales, o actividades complejas y difíciles de entender. Por otra parte, se sostuvo que los actuales tribunales penales internacionales, como el de la antigua Yugoslavia están integrados por jueces no castrenses y han podido juzgar en forma apropiada e imparcial los crímenes de ese conflicto armado⁶⁷³.
405. La sociedad civil también destacó que la reforma buscaba analizar los casos en el marco de una operación militar, dentro del fuero militar; y con aplicación exclusiva y excluyente de las normas de DIH. Asimismo, resaltó que la reforma niega la existencia de jueces competentes, independientes e imparciales; ya que los tribunales militares dependen del Poder Ejecutivo. Adicionalmente, consideró que no se verifican fundamentos para que exista el proceso especial de constitución de un Comité que decida en los casos de conflicto de competencia, ya que esas situaciones actualmente las resuelve el Consejo de la Judicatura, y además, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde 1997, en caso de duda, la jurisdicción competente es la ordinaria. Al respecto, la sociedad civil manifestó su preocupación acerca de que los casos actualmente en curso ante la justicia ordinaria, podrían ser transferidos a la justicia militar⁶⁷⁴.
406. Asimismo, se señaló que el Tribunal de Garantías controlaría los presupuestos formales y materiales de la acusación, y que las investigaciones preliminares sólo serían realizadas por la policía judicial militar; lo que afectaría una evaluación independiente, y además eliminaría los

⁶⁷² Organizaciones de la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos. *Carta de solicitud de retiro de reforma constitucional que amplía el fuero penal militar a graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho internacional humanitario (Reforma a los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Nacional)*, 14 de noviembre de 2012. La sociedad civil también señaló que la reforma a la justicia penal militar se produjo en un contexto regido por la premisa de “guerra jurídica” que plantea la infiltración de un proceso judicial, mediante la cual la legitimidad de cualquier testigo que declare contra la Fuerza Pública es puesta en tela de juicio. El concepto de “guerra jurídica” es utilizado para atacar particularmente las organizaciones de derechos humanos bajo la acusación que se trata del brazo jurídico de los grupos subversivos. La noción de “guerra jurídica” ha llevado también a la creación del concepto de “guerra judicial”, definida como la fabricación de “falsos cargos y sindicaciones contra miembros de las Fuerzas Públicas”. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, pág. 57.

⁶⁷³ Uprimny Rodrigo, *Las sin razones del fuero ampliado (I)*, El Espectador, 17 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-387641-sin-razones-del-fuero-ampliado-i>. Asimismo, se ha indicado que en la guerra, pueden hacerse cosas que son ilegítimas en la paz. El derecho internacional humanitario autoriza el uso letal de la fuerza, siempre y cuando se trate de un ataque dirigido contra un objetivo militar y el daño ocasionado no sea excesivo en relación con la ventaja militar concretar obtenible. Las reglas que regulan el uso de la fuerza en la guerra y en operativos policiales en la paz son entonces en parte diversas. Incluso una misma expresión, como el “principio de proporcionalidad”, tiene sentidos parcialmente distintos: en el derecho humanitario se trata de la relación entre la ventaja militar y el daño causado, mientras que en el derecho penal ordinario se refiere a la relación entre la agresión y la respuesta policial. Así, la ambigüedad existe y los militares tienen razón en reclamar mayor claridad jurídica. Pero la solución no consiste en ampliar el fuero militar, pues un tema sustantivo no se soluciona con un cambio procesal. La salida es precisar los principios y reglas que regulan las operaciones militares, para lo cual basta una ley que sistematice el tema. Uprimny Rodrigo, *Las sin razones del fuero ampliado (II)*, El Espectador, 24 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-388927-sinrazones-del-fuero-ampliado-ii>

⁶⁷⁴ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

acuerdos celebrados entre la FGN y el Ministerio de Defensa. Por otra parte, la sociedad civil consideró que la propuesta de constitución de un Cuerpo Técnico de Investigaciones Militares constituye no sólo un gasto innecesario sino también un elemento adicional de impunidad, por cuanto tendría como finalidad el manejo de la escena del crimen y la posibilidad de ocultamiento de prueba⁶⁷⁵.

407. En cuanto al ámbito de aplicación material que establecía la reforma, la sociedad civil destacó que todas las infracciones al DIH serían conocidas por la jurisdicción militar. Al respecto, manifestó su preocupación por el hecho de que las ejecuciones extrajudiciales no están tipificadas como tal en el derecho interno sino que se investigan bajo la figura delictiva de “homicidio en persona protegida”, y desde esa óptica podrían ser investigadas en la jurisdicción penal militar. La misma situación se plantearía respecto de otras violaciones de derechos humanos que estarían tipificadas a nivel interno como violaciones al DIH. Más aún, se indicó que la reforma deja en manos de tribunales militares tipificar si hubo o no desapariciones forzadas que pueden ser calificadas como otro tipo de delitos ajustados al DIH como “secuestros”, “toma de rehenes”, o “muertes en combate” cuando las personas desaparecidas aparecen muertas⁶⁷⁶.
408. De la misma manera, la sociedad civil indicó que la reforma establecía un fuero carcelario para los miembros de las fuerzas de seguridad, que constituye una extensión ilegítima del fuero militar. En ese sentido, se indicó que si bien en algunos casos deben adoptarse medidas de separación para el cumplimiento de la detención, en aras de garantizar condiciones de seguridad, en ningún caso podría cumplirse en los propios batallones⁶⁷⁷.
409. Human Rights Watch y otras organizaciones de la sociedad civil internacional también manifestaron su rechazo a la reforma. En particular, el ICTJ consideró que la reforma al fuero militar era innecesaria y podía atentar contra la integridad de los objetivos de la justicia transicional en el contexto colombiano. En ese sentido, señaló que: i) la comunidad internacional ha sustentado de manera consistente que los tribunales civiles deben ser quienes investiguen y enjuicien los crímenes de guerra, tomando en consideración que los tribunales internacionales e incluso la propia CPI están compuestos por civiles; ii) el argumento a favor de las reformas no tiene sentido desde el punto de vista técnico: por cuanto, a) el asesoramiento y la experiencia en temas militares pueden ser obtenidos por las cortes civiles de la misma manera en que son obtenidos para otras áreas de actividad especializada, b) la investigación y el enjuiciamiento en los crímenes de genocidio y crímenes de *lesa humanidad* son altamente complejos, c) mientras que algunos crímenes de guerra presentan cierto grado de complejidad legal, en general son menos complejos que el genocidio y los crímenes de *lesa humanidad*, y d) durante décadas, las cortes civiles de Colombia han juzgado los crímenes de los paramilitares y, en mayor medida, los de la guerrilla; iii) las reformas pueden llevar a una mayor confusión, por ejemplo, en los casos en que el mismo acto puede constituir tanto un crimen de guerra como un crimen de *lesa humanidad*, y pueden ser vistas como un instrumento de impunidad, iv) la justicia militar no es apropiada para investigar crímenes complejos o de sistema; v) no se garantiza la imparcialidad e independencia del juzgador; vi) la reforma contradice los

⁶⁷⁵ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁶⁷⁶ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, págs. 11-12.

⁶⁷⁷ CIDH, *Audiencia Reformas constitucionales y derechos humanos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=131>. CIDH, *Audiencia Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>

objetivos de la justicia transicional, dado que crearía demoras y confusión, y aumentaría las sospechas acerca de que el propósito subyacente no es el de garantizar una adecuada investigación técnica y un eficaz procesamiento penal, debilitando la confianza ciudadana; y vii) las justificaciones para otorgarles beneficios judiciales a los paramilitares, y posiblemente a la guerrilla, no son válidas en el caso de los militares⁶⁷⁸.

410. En su informe correspondiente al año 2011, la Alta Comisionada ya había indicado que:

[I]a oficina en Colombia reitera la obligación de la justicia penal militar de abstenerse de iniciar investigaciones o reclamar la competencia cuando se han producido hechos que pueden constituir violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Además, en caso de duda, la jurisdicción ordinaria, y no la militar, debe ser competente, ya que la primera constituye la regla general y la segunda la excepción, en concordancia con los estándares internacionales y la jurisprudencia nacional de la Corte Constitucional. La oficina en Colombia considera esencial que en estos casos las primeras diligencias sean adelantadas sin excepciones por la jurisdicción ordinaria. Estos estándares deben ser tenidos en cuenta en los debates sobre reforma de la justicia que están teniendo lugar en el Congreso de la República⁶⁷⁹.

411. La Alta Comisionada también señaló que la concesión ilegal de beneficios penitenciarios a miembros del Ejército detenidos en establecimientos o bases militares, o condenados por graves violaciones de derechos humanos puede llegar a constituir una forma de impunidad, y compromete la responsabilidad del comandante de la instalación militar y de sus superiores⁶⁸⁰.

412. El 22 de octubre de 2012, los once titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hicieron un llamamiento al Gobierno y al Congreso de Colombia para que reconsideraran la propuesta de reforma de la Constitución Política relativa al fuero penal militar, la cual tendría implicaciones serias para el Estado de Derecho y el disfrute de los derechos humanos en Colombia. De acuerdo con los Relatores, esa reforma representaría un retroceso histórico en los avances del Estado colombiano en la lucha contra la impunidad y el respeto y garantía de los derechos humanos, enviaría un mensaje equivocado a los miembros de la Fuerza Pública sobre las consecuencias de participar en la comisión de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y perjudicaría seriamente la administración de la justicia para casos de presuntas violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluidos los crímenes graves, por parte de las fuerzas militares o de la policía⁶⁸¹.

413. Asimismo, indicaron que:

[C]ortes militares o policiales serían competentes para investigar, procesar y juzgar una larga lista de otras violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, incluidos los crímenes de guerra; la detención arbitraria; los tratos crueles,

⁶⁷⁸ ICTJ, *La reforma al fuero militar en Colombia contradice los objetivos de la justicia transicional*, Noviembre de 2012. Disponible en: <http://ictj.org/es/publication-type/documento-breve>

⁶⁷⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 35.

⁶⁸⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 36.

⁶⁸¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Comunicado de Prensa, *Colombia: Expertos de Naciones Unidas hacen un llamamiento a las autoridades para que reconsideren la reforma constitucional del fuero penal militar*, 22 de octubre de 2012.

inhumanos o degradantes; y otras violaciones como los atentados contra la integridad corporal y las mutilaciones; la toma de rehenes; los atentados contra la dignidad personal, incluidos los tratos humillantes; así como la obligación de tratar con humanidad a los que no participen directamente en las hostilidades, sin distinción por motivo de pertenencia a grupo étnico, religión o creencia, sexo, nacimiento o fortuna u otro criterio similar, prohibidas en virtud del artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Estas cortes también podrían tener competencia para conocer delitos cometidos por fuerzas de seguridad privadas⁶⁸².

Señalaron también que les:

preocupa mucho que esta propuesta de reforma constitucional intente permitir que las instituciones de la justicia penal militar o policial sean las primeras en determinar si existe indicio alguno de estos delitos, en detrimento de una evaluación independiente y del principio del juez natural establecido en el derecho internacional. Es preocupante el impacto que tendría al ser la fase de investigación preliminar fundamental para el posterior esclarecimiento de los hechos y las responsabilidades, incluyendo los criterios específicos que definen si los hechos sugieren la comisión de crímenes de *lesa humanidad* o de genocidio⁶⁸³.

414. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que el Acto Legislativo 02 no modificaba “los estándares de competencia para asumir las primeras diligencias en materia penal”, ya que eso desconocería lo establecido en el artículo 250 de la Constitución Política que no había sido modificado por la reforma⁶⁸⁴. Adicionalmente indico que la reforma “cobijaba únicamente a los miembros de la Fuerza Pública” por lo que no se abría la posibilidad para que la justicia penal militar pudiera “juzgar delitos cometidos por ‘fuerzas de seguridad privada’”⁶⁸⁵.
415. El 16 de noviembre de 2012, al finalizar su 146 Período de Sesiones, la Comisión manifestó su preocupación respecto a la reforma constitucional al fuero militar en trámite y recordó los principios rectores aplicables. La CIDH señaló que:

[...] recibió información respecto del proyecto de reforma constitucional de Colombia. Dicho proyecto busca modificar el fuero penal, estableciendo que las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) serán conocidas exclusivamente por el fuero

⁶⁸² Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

⁶⁸³ Carta abierta de titulares de mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos al Gobierno y a los representantes del Congreso de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12683&LangID=S>.

⁶⁸⁴ Al respecto, el Estado destaca que el artículo 250 establece que “La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. **Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio** [Resaltados del escrito del Estado]”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 265-266.

⁶⁸⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 268.

penal militar y que no se excluye de dicha competencia a las violaciones de los derechos humanos. Según lo informado, dicho proyecto establece que los tribunales del fuero penal militar estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. Asimismo, la reforma crea un Tribunal de Garantías Penales en el fuero penal militar que funcionará como juez de control de garantías para investigaciones y procesos penales que se adelanten contra miembros de la Fuerza Pública.

Al respecto, la Comisión recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado tiene el deber de suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos y considera que éstos son, en todos los casos, los recursos penales de la jurisdicción ordinaria, independientemente de si las violaciones a ser juzgadas fueron cometidas por militares o no. La Comisión se ha pronunciado extensamente respecto de los casos que entrañan presuntas violaciones de los derechos humanos cometidos por agentes del Estado y ha exhortado al Estado a que sus entidades actúen coordinadamente para garantizar que la jurisdicción ordinaria sea el fuero para todos los casos no directamente vinculados con el servicio militar. Por otro lado, la Comisión enfatiza que respecto a las garantías de independencia de los jueces militares, los estándares interamericanos exigen que éstos no ejerzan al mismo tiempo las funciones de comando con las de investigación, acusación y juzgamiento, sino que, cuando el fuero militar sea el apropiado, sean jueces retirados de las funciones militares y de la estructura jerárquica de mando, que actúen como jueces exclusivamente asignados a esta tarea⁶⁸⁶.

416. El 27 de noviembre de 2012, la Oficina de la Alta Comisionada urgió a los poderes Ejecutivo y Legislativo de Colombia a repensar su posición de respaldo al proyecto de ley, que modificaba de manera importante el alcance del sistema de justicia militar. Asimismo, se indicó que si la norma era adoptada “afectaría seriamente a esfuerzos previos del Gobierno colombiano para garantizar que las violaciones de los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas armadas y policiales sean debidamente investigadas y que los responsables sean sancionados”⁶⁸⁷.
417. Durante la visita, la Comisión se reunió con el Ministro de Defensa Nacional, quien explicó que las encuestas realizadas al interior de las fuerzas públicas reflejaron que existía una sensación de inseguridad que afectaba su capacidad de actuación y destacó el proceso democrático mediante el cual se estaba llevando a cabo el debate de la reforma⁶⁸⁸. Asimismo, señaló que la carta de los 11 Relatores de Naciones Unidas fue motivo de preocupación del Gobierno, pero que ésta fue enviada antes de que el proyecto evolucionara en el Congreso, donde se amplió el listado de delitos excluidos. Al respecto, destacó que el reclutamiento de NNA no fue incluido en el listado, dado que esa práctica se encuentra prohibida para la Fuerza Pública⁶⁸⁹.
418. Por otra parte, el Ministro manifestó que el proyecto de reforma: i) exigía que una ley estatutaria estableciera garantías adicionales de independencia e imparcialidad; ii) se mantendrían y se aumentarían los controles civiles a la justicia penal militar; iii) reforzaría la justicia militar

⁶⁸⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 134/12, *CIDH culmina el 146º Período de Sesiones y agradece confianza de todos los actores del Sistema*, 16 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados_2012.asp

⁶⁸⁷ Comunicado de Prensa disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2012/imprimir.php3?texto=cp1224es.txt>

⁶⁸⁸ Información proporcionada en la reunión con el Ministro de Defensa, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁶⁸⁹ Información proporcionada en la reunión con el Ministro de Defensa, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

para que las investigaciones produjeran resultados rápidos, fortaleciendo la disciplina y la ejemplificación en la Fuerza Pública; y iv) establecía que una ley estatutaria determinaría claramente cómo se aplica el DIH a un conflicto armado, ya que los protocolos vigentes aplicables en la Fuerza Pública no tienen valor judicial⁶⁹⁰. En relación con la competencia para realizar las primeras diligencias, el Estado señaló que ésta se encuentra definida en el artículo 250 de la Constitución Política, y que no se había modificado por la reforma constitucional⁶⁹¹.

419. Finalmente, el Ministro si bien señaló que compartía cierto escepticismo, solicitó a la CIDH que “confiara en que la reforma no busca generar impunidad en relación con los casos de violaciones de derechos humanos perpetrados por agentes de la fuerzas de seguridad”, y aseguró que “los casos de falsos positivos o la violación de niños en Arauca *de facto* permanecerán en la justicia ordinaria”⁶⁹².
420. Por su parte, durante la visita, el Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre, – uno de los autores del proyecto original de reforma- indicó que la reforma creaba las bases constitucionales para delimitar los diferentes ámbitos de competencia jurisdiccional, ya que el cuerpo jurídico del derecho internacional de los derechos humanos y aquél del DIH se proyectan de manera distinta a nivel de la normativa penal nacional. Así, los delitos que no constituyan el núcleo duro de protección de los derechos humanos y que propiamente son constitutivos de violaciones al DIH, serían competencia de la justicia penal militar. Además, destacó que una interpretación amplia de los supuestos que podrían ser analizados en la jurisdicción militar era equivocada, por cuanto el listado de conductas finalmente aprobado no era taxativo⁶⁹³.
421. Al finalizar su visita, la CIDH señaló que:

[c]on base en los estándares interamericanos, que requieren que los Estados juzguen las violaciones a los derechos humanos en la jurisdicción ordinaria, varios países de la región han adoptado reformas para restringir significativamente el alcance de la jurisdicción militar. Colombia ha sido uno de esos países. A lo largo de los últimos 15 años, a través de reformas legislativas, jurisprudenciales y de práctica, Colombia ha avanzado respecto a que las violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de los agentes de la fuerza pública fueran conocidas por la jurisdicción ordinaria. Importantes reformas en el mismo sentido han tenido lugar en Argentina y, más recientemente, en México. El proyecto de reforma constitucional sobre la justicia penal militar actualmente en debate revertiría estos avances. La adopción de la reforma constitucional tal como está planteada, aún después de las modificaciones introducidas en el séptimo debate, constituirían un grave retroceso y pondría en riesgo el derecho de las víctimas a la justicia. La CIDH urge al Congreso a no aprobar esta ley en su formulación actual y a introducir cambios para compatibilizar el proyecto con su obligación constitucional de cumplir con los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁶⁹⁴.

⁶⁹⁰ Información proporcionada en la reunión con el Ministro de Defensa, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁶⁹¹ CIDH, *Audiencia Reformas constitucionales y derechos humanos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=131>

⁶⁹² Información proporcionada en la reunión con el Ministro de Defensa, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁶⁹³ Información proporcionada en el desayuno de trabajo con el Fiscal General de la Nación y autoridades de la FGN, llevado a cabo en Bogotá el 8 de diciembre de 2012.

⁶⁹⁴ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

422. Sin embargo, el proyecto, con algunas modificaciones, fue aprobado el 11 de diciembre de 2012 por la plenaria del Senado en último debate, y promulgado el 28 de diciembre como Acto Legislativo sobre Fuero Militar número 02⁶⁹⁵. Así, mediante el Acto Legislativo Número 02 de 2012-se aprobó la reforma a los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia, de acuerdo con el siguiente texto:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Créase un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción penal, y ejercerá las siguientes funciones:

1. De manera preferente, servir de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.
2. De manera preferente, controlar la acusación penal contra miembros de la Fuerza Pública, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.
3. De manera permanente, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Penal Militar.
4. Las demás funciones que le asigne la ley.

El Tribunal de Garantías estará integrado por ocho (8) Magistrados, cuatro (4) de los cuales serán miembros de la Fuerza Pública en retiro. Sus miembros serán elegidos por la Sala de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Gobierno del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en pleno. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro de este Tribunal serán elegidos de cuatro (4) ternas que enviará el Presidente de la República. Una ley estatutaria establecerá los requisitos exigidos para ser magistrado, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el mecanismo de postulación de candidatos, el procedimiento para su selección y demás aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.

Parágrafo transitorio. El Tribunal de Garantías Penales empezará a ejercer las funciones asignadas es este artículo, una vez entre en vigencia la ley estatutaria que lo reglamente.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g), así:

g) Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

Artículo 3°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de *lesa humanidad*, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Las infracciones al Derecho

⁶⁹⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 4/13, *CIDH expresa preocupación por reforma constitucional en Colombia*, 4 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/004.asp>.

Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley estatutaria especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el derecho penal con el Derecho Internacional Humanitario.

Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre alguna conducta que pueda ser punible y exista duda sobre la competencia de la Justicia Penal Militar, excepcionalmente podrá intervenir una comisión técnica de coordinación integrada por representantes de la jurisdicción penal militar y de la jurisdicción penal ordinaria, apoyada por sus respectivos órganos de policía judicial. La ley estatutaria regulará la composición y funcionamiento de esta comisión, la forma en que será apoyada por los órganos de policía judicial de las jurisdicciones ordinarias y penal militar y los plazos que deberá cumplir.

La ley ordinaria podría crear juzgados y tribunales penales policiales, y adoptar un Código Penal Policial.

La ley estatutaria desarrollará las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar. Además, una ley ordinaria regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.

Créase un fondo destinado específicamente a financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, en la forma en que lo regule la ley, bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional.

Los miembros de la Fuerza Pública cumplirán la detención preventiva en centros de reclusión establecidos para ellos y a falta de estos, en las instalaciones de la Unidad a que pertenezcan. Cumplirán la condena en centros penitenciarios y carcelarios establecidos para miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 4°. *Transitorio*. Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del artículo 3° del presente acto legislativo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un período de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.

Artículo 5°. *Transitorio*. Facúltese por tres (3) meses al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para poner en marcha el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de que trata el presente acto legislativo. Los decretos expedidos bajo esta facultad regirán hasta que el Congreso expida la ley que regule la materia.

Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

423. Ante esa situación, la CIDH expresó su profunda preocupación por el grave retroceso en materia de derechos humanos que podría significar la reforma constitucional que ampliaba significativamente el alcance de la jurisdicción penal militar. La Comisión consideró que varias de las disposiciones aprobadas serían incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, la CIDH reiteró que la reforma contenía disposiciones ambiguas que estaban supeditadas a una ley estatutaria posterior, y por lo tanto generaba incertidumbre jurídica⁶⁹⁶.
424. El 19 de marzo de 2013 fue radicado el proyecto de ley estatutaria sobre fuero penal militar, “[p]or la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. El Proyecto contaba con un título preliminar, un título dedicado a la precisión de las reglas del DIH aplicables a la conducción de las hostilidades, un título vinculado con la armonización del derecho internacional y el derecho penal nacional, un título referido a la competencia de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción penal militar y policial, un título dedicado a la independencia e imparcialidad de la justicia penal militar o policial, un título que regula el funcionamiento de la Comisión técnica de coordinación, un título referido al funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales, y un título relacionado con la creación de la Fiscalía General Penal Militar y Policial⁶⁹⁷.
425. La Comisión nota que el proyecto de ley estatutaria indicaba que sus disposiciones se aplicaban a la Policía Nacional únicamente cuando el DIH sea aplicable a sus operaciones, y determinaba que únicamente el error invencible sería causal de exoneración de responsabilidad por la comisión de crímenes de *lesa humanidad*, mientras que no se reconocería la obediencia debida como causal de exoneración de responsabilidad cuando se tratase de delitos de *lesa humanidad*, genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura ni delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexuales.
426. Por otra parte, en cuanto a la competencia material de la justicia penal militar, el proyecto de ley estatutaria reiteraba el listado de conductas de competencia exclusiva de la jurisdicción penal ordinaria establecido en la reforma constitucional y aclaraba que los delitos de genocidio, desaparición forzada, tortura y desplazamiento forzado, se entenderían de conformidad con las definiciones del Código Penal vigente, mientras que las conductas de violencia sexual “son todos los delitos que atentan contra la libertad, integridad y formación sexuales contemplados en el Título IV del Código Penal, así como los artículos 138, 139 y 141 del Código Penal”. Asimismo, el proyecto de ley estatutaria preveía la adición de un Título al Código Penal colombiano en el que se tipificaban los delitos de *lesa humanidad* y el delito de ejecución extrajudicial como aquel cometido por “el servidor público que con ocasión del ejercicio de sus funciones matare a una persona y puesto con este propósito después de haberla dominado en estado de absoluta indefensión”.
427. Asimismo, el proyecto establecía que serían competencia exclusiva de la justicia penal militar las infracciones al DIH, excepto aquellas enunciadas como de competencia exclusiva de la jurisdicción penal ordinaria, y aquellas que no tengan relación próxima y directa con el servicio. En relación con este último supuesto, el proyecto de ley aclaraba que la “ocurrencia de un delito o de una infracción de los deberes funcionales del miembro de la Fuerza Pública no rompe, por sí sola, la relación con el servicio”. Adicionalmente, el proyecto estipulaba que en caso de duda

⁶⁹⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 4/13, *CIDH expresa preocupación por reforma constitucional en Colombia*, 4 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/004.asp>.

⁶⁹⁷ Proyecto de ley estatutaria No. 211 de Cámara de 2013, “[p]or la cual se desarrollan los artículos 116 y 221 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”, 19 de marzo de 2013.

en relación con la jurisdicción competente que no sea resuelta por la Comisión Técnica de Coordinación, la competencia continuaría radicada en la autoridad judicial que primero haya asumido su investigación, hasta tanto el órgano competente resolviera el conflicto.

428. Respecto a las garantías de independencia de la justicia penal militar, el proyecto de ley estatutaria señalaba que la justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública y estipulaba que los “funcionarios y empleados de la justicia penal militar o policial no podrán buscar o recibir instrucciones del mando de la Fuerza Pública”, como así también que “los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo que hacen parte de la línea de mando no podrán ejercer funciones en la justicia penal militar o policial, y viceversa”. Adicionalmente, se indicaba que la justicia penal militar o policial sería administrada con autonomía respecto del mando institucional por una Unidad Administrativa Especial, como entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.
429. En materia disciplinaria, el proyecto de ley estatutaria preveía que los miembros de la justicia penal militar o policial sólo podrían ser disciplinados por la Procuraduría General de la Nación por faltas en el ejercicio de sus funciones, mientras que las demás faltas disciplinarias serían conocidas por la justicia penal militar o policial, conforme a los reglamentos, y sólo podrían ser retirados del servicio por las causales previstas en los regímenes y estatutos de carrera, y en las normas que regulen la actividad judicial.
430. En relación con la conformación, funciones y atribuciones de la Comisión Técnica de Coordinación, el proyecto de ley estatutaria preveía una mayoría de tres miembros provenientes de la Fuerza Pública activos o en retiro y dos miembros civiles. El proyecto de ley estatutaria también señalaba que sólo la recomendación de la Comisión sería pública, mientras que las demás partes del informe serían sometidas a reserva.
431. En cuanto al Tribunal de Garantías Penales, el proyecto de ley estatutaria establecía que tendrá “poder preferente para ejercer el control de garantías en los procesos penales que se adelanten en cualquier jurisdicción contra los miembros de la Fuerza Pública”, en cualquier momento de la actuación. En particular, respecto del control formal y material de la acusación, el proyecto de ley estatutaria estipulaba que contra la decisión del Tribunal de Garantías no procedería ningún recurso y preveía que en los casos en que ejerza su poder preferente, el Tribunal de Garantías Penales:

deberá presidir la audiencia de formulación de acusación y verificar que el contenido y los anexos del escrito de acusación correspondan a lo previsto en el código aplicable.

El Tribunal de Garantías también deberá verificar que en el caso concreto los elementos probatorios aportados por la respectiva Fiscalía no sean manifiestamente insuficientes para sustentar una acusación a la luz del delito por el que se acusa.

432. Por otra parte, la Comisión destaca que, en cuanto a las iniciativas de armonización del derecho penal y el DIH, la sociedad civil se refirió al Proyecto de Ley “por el cual se establecen políticas públicas que implementen el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional”, en trámite ante los órganos legislativos. El Proyecto de Ley tiene como objeto establecer “criterios de implementación y aplicación del derecho operacional para el cumplimiento de la misión Constitucional encargada a la Fuerza Pública, mediante la identificación de los regímenes jurídicos que rigen las operaciones militares y operativos policiales en los diferentes contextos operacionales”. El Proyecto también establece que el

“Consejo Superior de la Judicatura designará jueces especializados, con especial conocimiento y experiencia sobre la doctrina militar y policial, para el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en los casos que no sea competencia de la justicia penal militar”⁶⁹⁸.

433. Al respecto, la sociedad civil indicó que el proyecto sólo incluiría algunas de las normas del DIH, pero no reconocería la protección de la persona ni regularía cuestiones tales como la prohibición de ataques indiscriminados, la protección especial contra peligros, ni las salvaguardas contra ataques contra civiles. Asimismo, se señaló que el Proyecto prevé que el Consejo Superior de la Judicatura designe jueces especializados para juzgar a miembros de la Fuerza Pública que son juzgados en la justicia ordinaria⁶⁹⁹.

434. Asimismo, la CIDH tiene en cuenta que el 22 de mayo de 2013, el Fiscal General de la Nación adoptó la Directiva 001 de 2013 *“por medio de la cual se adoptan los fundamentos jurídicos para la aplicación del Acto Legislativo 02 de 2012 (reforma a la justicia penal militar) dentro de la Fiscalía General de la Nación”*. La Directiva establece las siguientes conclusiones:

1. En cumplimiento del Artículo 4 Transitorio del Acto Legislativo 02 de 2012 y hasta el 27 de diciembre de 2013 únicamente el Fiscal General podrá trasladar procesos a la jurisdicción penal militar.[...]
2. Todas las conductas denominadas “falsos positivos”, independientemente de su tipificación penal, serán de competencia de la jurisdicción ordinaria. Los procesos de esta naturaleza que actualmente sean tramitados por la jurisdicción penal militar deberán ser trasladados a la jurisdicción ordinaria.
3. No todos los delitos que ocurren en el contexto del conflicto armado tienen una relación jurídica con él. Por lo tanto, el solo hecho de que un acto delictivo haya ocurrido en el curso de una operación militar no determinan la jurisdicción que deba asumir su juicio.
4. En cualquier caso de duda sobre la jurisdicción aplicable, se preferirá la jurisdicción ordinaria.
5. El hecho de que una operación militar sea legítima no implica que los actos de ejecución de la misma, que constituyan excesos cualitativos sean legítimos. En estos casos, los actos serán juzgados por la jurisdicción ordinaria.
6. Por el solo hecho de que una conducta haya sido cometida por un miembro de la fuerza pública, no significa que deba ser juzgada según el derecho internacional humanitario. Para que esto ocurra, la conducta debe mantener una relación con el conflicto armado.
7. El Acto Legislativo 02 de 2012 contiene varios criterios para la asignación de competencia que interactúan de manera armónica entre sí. El inciso primero del artículo 221 contiene el criterio objetivo y subjetivo, según el cual la jurisdicción militar conoce de conductas relacionadas con el conflicto armado cometidas por miembros de la fuerza pública en servicio activo. El segundo inciso contiene el criterio normativo, según el cual la jurisdicción militar conoce de violaciones al derecho internacional humanitario.

⁶⁹⁸ Proyecto de Ley No. 19 de 2011 Senado, 166 de 2011 Cámara, 25 de julio de 2012.

⁶⁹⁹ CIDH, *Audiencia Reformas constitucionales y derechos humanos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=131>.

8. La enunciación expresa y específica de las conductas o grupos de conductas excluidas siempre de la jurisdicción penal militar es una excepción a los tres criterios. [...]
 9. Los actos cometidos por miembros de la fuerza pública, cuando estén cercanamente relacionados con el conflicto armado, deben ser juzgados a la luz del derecho internacional humanitario, sin que esto, por sí solo, defina la jurisdicción por la cual deben ser tramitados.
 10. El Acto Legislativo atribuye competencia prevalente de los actos violatorios del derecho internacional humanitario a la jurisdicción penal militar. Lo anterior opera sin perjuicio de los actos que no mantengan relación con el conflicto armado y sean de competencia de esa jurisdicción, o los actos que tengan relación con el conflicto pero sean asumidos por la jurisdicción ordinaria.
 11. La jurisdicción penal militar tiene la competencia para conocer de las conductas que, aún sin vínculo con el conflicto armado, guardan una relación próxima y directa con el servicio. En este orden de ideas, la jurisdicción penal militar también ejerce su competencia sobre conductas que no son violatorias del derecho internacional humanitario.
 12. En el desarrollo de una operación militar legítima, únicamente los actos individuales que constituyen excesos cualitativos serán trasladados a la jurisdicción ordinaria, rompiendo la unidad procesal con cualquier otro acto que hiciera parte de la operación si hubiere la necesidad de investigarlo.
 13. En caso de duda jurídica sobre la competencia, la investigación permanecerá en la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, la duda fáctica sobre lo ocurrido no podrá determinar la jurisdicción competente.
 14. La Fiscalía General de la Nación formará un grupo de trabajo para darle aplicación al Acto Legislativo 02 de 2012 y a los criterios establecidos en esta Directiva. [...]
435. De acuerdo a información de público conocimiento, el 20 de marzo de 2013 se promovió una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2012, mediante la cual se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de algunos de sus apartes por desconocer pilares esenciales de la Constitución Política⁷⁰⁰. Según un comunicado oficial de prensa de la Corte Constitucional de 25 de octubre de 2013, mediante una decisión de cinco votos a favor y 4 en contra, la Corte decidió declarar inexecutable la reforma al fuero penal militar⁷⁰¹. De acuerdo a la información disponible, la decisión se basó principalmente en un “vicio insubsanable en el procedimiento de formación de la voluntad democrática”. Específicamente, el análisis se basó en la simultaneidad de las sesiones en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la plenaria de la misma Corporación durante los debates del proyecto bajo estudio, ello pese a que varias disposiciones reglamentarias del Congreso establecen la prohibición de manera expresa de dicha coincidencia. En ese sentido, la Corte consideró que se habían afectado “de manera grave principios sustanciales del procedimiento de enmienda constitucional y viciándose con ello la validez de ese acto”. En definitiva, la Corte concluyó que:

⁷⁰⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 02 de 2012 (parcial)*, “[p]or el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia”, 20 de marzo de 2013.

⁷⁰¹ A la fecha de elaboración del presente informe, el texto completo de la decisión no se encontraba disponible. Las consideraciones utilizadas por la Corte Constitucional para adoptar su decisión, se encuentran resumidas en el Comunicado No. 41 de 25 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2025%20de%20octubre%20de%202013.pdf>

[...] se vulneró el principio democrático, postulado esencial de los procesos de enmienda constitucional, porque el carácter reposado que por su naturaleza exigen las deliberaciones cuando está de por medio la reforma al estatuto básico de la sociedad, fue soslayado por la urgencia y la premura⁷⁰².

436. La Corte también estableció que “teniendo en cuenta la entidad de los vicios identificados y el momento en que se configuraron [...] el acto no podía ser devuelto al Congreso para que fuera saneado [...]”, quedando así declarado el Acto Legislativo No. 02 inexecutable, y con ello, sin efecto también su ley estatutaria.
437. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “[...] Colombia como Estado de Derecho seguirá lo dictaminado por el Tribunal, órgano encargado de proteger la Constitución Política”⁷⁰³. Asimismo, la CIDH tiene en cuenta la información de pública conocimiento sobre la presentación de un recurso de nulidad a la decisión de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la reforma al fuero penal militar, y continuará monitoreando los pronunciamientos respectivos.

3. Incompatibilidad de la Reforma Constitucional con lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos

438. En sus observaciones al Proyecto de Informe, Colombia señaló que:

El Acto Legislativo 02 de 2012 es una fiel muestra del respeto y funcionamiento de la democracia, concebido dentro de los derroteros que la propia Constitución fija para sus reformas. Esto, en primer término, quiere decir que el Estado ha respetado desde un inicio la norma de normas y en todo momento se ha ceñido a la especialidad del trámite que para ese fin se ha establecido. No es un dato menor, ya que en virtud de dichas normas, las reformas constitucionales exigen de una mayor participación en aras de garantizar y asegurar que la voluntad del pueblo colombiano esté representada en la decisión final del órgano de representación, nuestro Honorable Congreso de la República.

Dentro del proceso de formación del mencionado proyecto de reforma, se consideró que la consagración de algunos temas a nivel constitucional permitía dar total claridad frente a su contenido desde la norma superior, sujetando todos los desarrollos legales y jurisprudenciales a la misma. Finalmente, el Gobierno Nacional fundó la propuesta en la convicción de que era necesario dar la discusión abierta y democrática propia del trámite de una modificación constitucional.

Esta reforma, si bien fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, estuvo orientada al fortalecimiento del Estado de Derecho desde el ámbito de la Justicia Penal Militar destinada exclusivamente a los miembros de la Fuerza Pública de Colombia, que necesitan la existencia de reglas claras sobre los alcances y los límites de sus acciones. Asimismo se otorgaba seguridad jurídica tanto al personal uniformado como a la población civil, pues buscaba crear las condiciones para que la Justicia Penal Militar y la Justicia Penal Ordinaria, dentro de sus respectivas competencias, aplicaran de manera eficaz y

⁷⁰² Comunicado No. 41. Corte Constitucional. 25 de octubre de 2013, pág. 7. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2025%20de%20octubre%20de%202013.pdf>

⁷⁰³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 44.

consistente este nuevo marco jurídico inspirado en el DIH y la armonización frente al derecho penal vigente, con el fin de evitar la impunidad, sin entorpecer la acción legítima de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional contra los grupos armados ilegales⁷⁰⁴.

439. Al respecto, la Comisión reitera que si bien el Acto Legislativo 02 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, considera importante resaltar las implicaciones de una reforma al fuero penal militar en los términos en que, en esta ocasión, fue planteada. En ese sentido, destaca que tanto la Comisión como la Corte Interamericana han establecido de manera reiterada y constante que la jurisdicción militar no es competente para la investigación y sanción de casos de violaciones de derechos humanos⁷⁰⁵. Esta posición ha sido reafirmada en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que en su artículo IX establece que los hechos constitutivos de ese delito sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común, “con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar”, y que, además, “los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse cometidos en el ejercicio de las funciones militares”.
440. La CIDH destaca que la jurisdicción militar debe aplicarse únicamente cuando se atente contra bienes jurídicos penales castrenses, en ocasión de las particulares funciones de defensa y seguridad del Estado⁷⁰⁶, y nunca para investigar violaciones de derechos humanos. En ese sentido, la Comisión ha sostenido de manera constante que:

[e]l sistema de justicia penal militar tiene ciertas características particulares que impiden el acceso a un recurso judicial efectivo e imparcial en esta jurisdicción. Una de ellas es que el fuero militar no puede ser considerado como un verdadero sistema judicial, ya que no forma parte del Poder Judicial, sino que depende del Poder Ejecutivo. Otro aspecto consiste en que los jueces del sistema judicial militar, en general, son miembros del Ejército en servicio activo, lo que los coloca en posición de juzgar a sus compañeros de armas, tornando ilusorio el requisito de imparcialidad, ya que los miembros del Ejército con frecuencia se sienten obligados a proteger a quienes combaten junto a ellos en un contexto difícil y peligroso. [...]

La justicia militar debe ser utilizada sólo para juzgar militares activos por la presunta comisión de delitos de función en sentido estricto. Las violaciones a los derechos humanos deben ser investigadas, juzgadas y sancionadas conforme a la ley, por los tribunales penales ordinarios. No debe permitirse la inversión de jurisdicción en esta materia, pues ello desnaturaliza las garantías judiciales, bajo un falso espejismo de eficacia de la justicia militar, con graves consecuencias institucionales, que de hecho cuestionan a los tribunales civiles y a la vigencia del Estado de Derecho⁷⁰⁷.

441. La Comisión también ha señalado reiteradamente que los delitos de función, que son los delitos que puede conocer la justicia militar, son “acto[s] punible[s] [que] debe[n] darse como un exceso o abuso de poder que ocurra en el ámbito de una actividad directamente vinculada

⁷⁰⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 255-257.

⁷⁰⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999; Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140; *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248.

⁷⁰⁶ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. párr. 132.

⁷⁰⁷ CIDH, Informe N° 2/06, Caso 12.130, Fondo, *Miguel Orlando Muñoz Guzmán* (México), 28 de febrero de 2006, párrs. 83-84.

a la función propia de la fuerza armada”⁷⁰⁸. Además, “el vínculo entre el acto criminal y la actividad relacionada con el servicio militar se rompe cuando el delito es extremadamente grave; tal es el caso de delitos contra el género humano. En estas circunstancias, el caso deberá ser remitido al sistema de justicia civil”⁷⁰⁹.

442. Adicionalmente, la Corte ha establecido que:

[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia⁷¹⁰. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial⁷¹¹.

443. La Comisión ha señalado que los tribunales militares no pueden ser un órgano independiente e imparcial para investigar y juzgar violaciones de derechos humanos debido a que en las fuerzas armadas existe un “arraiga[do] *esprit de corps*”, que a veces se interpreta erróneamente en el sentido que los obliga a encubrir delitos cometidos por sus colegas⁷¹². De igual forma, la CIDH considera que cuando autoridades militares juzgan acciones cuyo sujeto activo es otro miembro del Ejército, se dificulta la imparcialidad, porque las investigaciones sobre conductas de miembros de fuerzas de seguridad manejadas por otros miembros de dichas fuerzas suelen servir para encubrir los hechos en lugar de esclarecerlos⁷¹³. La CIDH recuerda que la imparcialidad de un tribunal radica en que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia⁷¹⁴.

444. Ya en su tercer *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, la Comisión señaló que el problema de la impunidad en el país se veía agravado por el hecho de que la mayoría de los casos que entrañaban violaciones de los derechos humanos por parte de los integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado eran procesados por el sistema de la justicia penal militar. La CIDH indicó que en Colombia, específicamente, los tribunales militares se negaban sistemáticamente a sancionar a los integrantes de las fuerzas de seguridad acusados de violaciones de los derechos humanos⁷¹⁵. Asimismo, identificó que el problema de la impunidad

⁷⁰⁸ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 30; Corte Constitucional, Sentencia C-358, 5 de agosto de 1997.

⁷⁰⁹ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 30; Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores (Caso 12.449) contra los Estados Unidos Mexicanos.

⁷¹⁰ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 273; *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 128; *Caso Tiu Tojin Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, párr. 118.

⁷¹¹ Véase, entre otros, Corte I.D.H., *Caso Escué Zapata Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 101; Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 167; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 112.

⁷¹² CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párrs. 26-29.

⁷¹³ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 19.

⁷¹⁴ CIDH, Informe No. 66/11, Caso 12.444, *Eduardo Nicolas Cruz Sánchez y otros* (Peru), 31 de marzo de 2011, párr. 196.

⁷¹⁵ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 17.

en la justicia penal militar no se vinculaba exclusivamente a la absolución de los acusados sino que la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos por la justicia militar en sí conllevaba problemas para el acceso a un recurso judicial efectivo e imparcial. La CIDH enfatizó que la investigación del caso por parte de la justicia militar precluía la posibilidad de una investigación objetiva e independiente ejecutada por autoridades judiciales no ligadas a la jerarquía de mando de las fuerzas de seguridad⁷¹⁶.

445. La Comisión reitera que es objeto de profunda preocupación la posibilidad de que el Estado pretenda implementar mecanismos como el que fuera planteado con la aprobación de la reforma constitucional en materia de justicia penal militar, en la medida en que disposiciones de este tipo implicarían un franco retroceso en cuanto a la protección de los derechos humanos en Colombia y opaca los esfuerzos que el Estado colombiano ha llevado a cabo en los últimos años para garantizar el acceso a la justicia de sus habitantes. Asimismo, la Comisión advierte que la posible aplicación de normas en los términos en que estaba planteada la reforma constitucional sobre justicia militar, incidiría de forma determinante en una serie de medidas contrarias a la investigación de casos de violaciones de derechos humanos por parte de la justicia ordinaria. Ello teniendo en cuenta además, un complejo contexto en el que se pretenderían articular distintos mecanismos de beneficios judiciales y penas para las partes del conflicto armado interno. La Comisión recuerda que, tal como lo estableció la CPI, los agentes estatales que han cometido delitos de *lesa humanidad* respecto de la población civil y crímenes de guerra durante el desarrollo del conflicto armado interno colombiano, deben ser investigados y sancionados adecuadamente⁷¹⁷.
446. La Comisión advierte que entre los fundamentos fácticos⁷¹⁸ esgrimidos por el Estado se encuentra la alegada sensación de inseguridad jurídica generada en las Fuerzas Armadas por las condenas emitidas en la jurisdicción ordinaria en casos de ejecuciones extrajudiciales. La Comisión no cuenta con información estatal específica que permita sustentar esa sensación⁷¹⁹. Sin embargo, la condena de miembros de la Fuerza Pública por la comisión de violaciones de derechos humanos, lejos de justificar la ampliación del fuero militar, confirma la importancia de que esos casos sean juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales.

⁷¹⁶ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 19.

⁷¹⁷ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012.

⁷¹⁸ En efecto, según datos de la FGN, en marzo de 2012 había 1.708 casos abiertos contra 4.122 miembros de la Fuerza Pública por graves violaciones a los derechos humanos. Una cifra alta que parecería dar razón a quienes sostienen que la justicia ordinaria tiene empapelados a los militares y policías. Un examen más atento muestra, sin embargo, que la mayor parte de las investigaciones se abrieron entre 2002 y 2008, que coincide con el período de los mal llamados “falsos positivos”, asesinatos cometidos masivamente por miembros del Ejército. En 2007 se iniciaron 600 casos, cifra que contrasta con el bajo número de procesos abiertos antes y después de este período: once en 2000, ocho en 2001, trece en 2009, cinco en 2010 y tres en 2011. Simplemente, la Fiscalía abrió muchas investigaciones cuando estaban ocurriendo muchos asesinatos fuera de combate por miembros de la Fuerza Pública. Uprimny Rodrigo, *Las sin razones del fuero ampliado (III)*, *El Espectador*, 2 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-390167-sinrazones-del-fuero-ampliado-iii>

⁷¹⁹ Según información periodística, al menos dos de los cuatro casos citados por el Ministerio de Defensa como ejemplos de decisiones judiciales erróneas, precisamente corresponden a casos de ejecuciones de civiles fuera de situaciones de combate. Información disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-391815-fuero-militar-unas-horas-de-ser-aprobado>; <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-391533-argumentos-entredicho>.

447. Así, la Comisión considera que la reforma constitucional no era un medio proporcional a los fines perseguidos, en la medida en que bajo el argumento de fortalecer la independencia e imparcialidad de la justicia penal militar, y brindar seguridad jurídica a los miembros de la Fuerza Pública, en realidad se promovió una ampliación del ámbito de aplicación material del fuero penal militar, contraria a los estándares establecidos en el sistema interamericano de derechos humanos -y en la propia jurisprudencia de las Altas Cortes colombianas-; y por ende, al derecho internacional de los derechos humanos.

448. En efecto, la Comisión advierte que del texto de la reforma constitucional no se desprendían garantías suficientes para evitar que las violaciones de derechos humanos fueran efectivamente investigadas en la jurisdicción militar. Por un lado, la técnica legislativa utilizada se refería a ciertas violaciones de derechos humanos por exclusión y de manera taxativa, lo que no podría ser subsanado por una ley estatutaria, ya que ésta sólo se referiría a la interpretación, aplicación y armonización del DIH. En segundo lugar, algunas conductas expresamente excluidas de la justicia penal militar, esto es, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual, a la fecha, no se encuentran tipificadas como tales en el derecho interno, y por lo tanto, una interpretación restrictiva podría implicar su investigación en la justicia penal militar.

449. En tercer lugar, la reforma constitucional estipulaba que solamente crímenes de *lesa humanidad* y algunas violaciones graves de derechos humanos no podrían ser conocidas por la justicia militar, en contraposición con la jurisprudencia pacífica y reiterada del sistema interamericano respecto a que, de acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, ninguna violación de derechos humanos puede ser juzgada en la jurisdicción militar. Recientemente, frente a un intento de relativización de esta jurisprudencia por parte del Estado colombiano⁷²⁰, la Corte Interamericana explicitó que:

si bien la jurisprudencia constante de esta Corte es la autoridad interpretativa de las obligaciones establecidas en la Convención Americana, la obligación de no investigar y juzgar violaciones de derechos humanos a través de la jurisdicción penal militar es una garantía del debido proceso que se deriva de las obligaciones mismas contenidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana y no depende únicamente de que lo haya reafirmado este Tribunal en su jurisprudencia. La garantía de que violaciones a derechos humanos tales como la vida y la integridad personal sean investigadas por un juez competente está consagrada en la Convención Americana y no nace a partir de su aplicación e interpretación por esta Corte en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, por lo cual debe ser respetada por los Estados Parte desde el momento en que ratifican dicho tratado⁷²¹. [...]

[L]a obligación de no juzgar violaciones de derechos humanos a través de la jurisdicción militar es una garantía del debido proceso que se deriva de las obligaciones mismas contenidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Además es preciso indicar que, si bien el estándar en cuestión se ha desarrollado principalmente a través de casos sobre graves violaciones de derechos humanos, esto se debe sólo a que los hechos sometidos a la

⁷²⁰ Durante el litigio del *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia* ante la Corte Interamericana, el Estado colombiano alegó que, de acuerdo con las fuentes disponibles en la época de los hechos del caso, la jurisdicción penal militar tenía la calidad de juez natural para conocer de “la violación a la integridad personal del señor Vélez”. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 239.

⁷²¹ Corte IDH, *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 241.

jurisdicción de esta Corte tenían ese carácter y no a que única y exclusivamente en dichos casos la competencia para conocer del caso recaía en la jurisdicción ordinaria⁷²².

Por lo tanto, la Corte reitera que los criterios para investigar y juzgar violaciones de derechos humanos ante la jurisdicción ordinaria residen no en la gravedad de las violaciones sino en su naturaleza misma y en la del bien jurídico protegido. La Corte reitera que, independientemente del año en que sucedieron los hechos violatorios, la garantía del juez natural debe analizarse de acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de la persona humana⁷²³.

450. En cuarto lugar, la reforma establecía expresamente que todas las infracciones al DIH serían conocidas exclusivamente por los tribunales militares. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que:

[...] la aplicación del DIH al conflicto es a) lo natural y lo que corresponde en derecho en tales situaciones, en tanto el DIH es ley especial y b) esta aplicación en nada debilita el respeto y garantía de los derechos humanos en nuestro país. La aplicación especial del DIH no va en contravía ni debilita la protección de los derechos humanos en ningún país⁷²⁴.

451. No obstante, la Comisión considera que no es válido ni ajustado a derecho el argumento según el cual, las infracciones al DIH y las violaciones de derechos humanos se incorporan de manera excluyente en el derecho penal interno de los Estados. Tal como ha explicado la Comisión en los párrafos precedentes, los cuerpos normativos del DIH y el derecho internacional de los derechos humanos son complementarios, y en algunos casos, la misma conducta típica regulada por el derecho interno puede responder a uno u otro marco normativo, de acuerdo con las circunstancias que rodearon la comisión del hecho. Esta interpretación resulta aún más aplicable en el caso de Colombia, en el que muchas violaciones de derechos humanos se encuentran tipificadas en el capítulo del Código Penal correspondiente a delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. Por otra parte, en la mayoría de los casos, han sido cortes civiles, a nivel nacional e internacional, las encargadas de investigar y sancionar casos de crímenes de guerra.
452. Aunado a lo anterior, la Comisión advierte que, en su caso, la determinación de los hechos que podían ser analizados en la jurisdicción penal militar es una facultad que debe ejercer la justicia ordinaria, por ser la jurisdicción general y no de excepción⁷²⁵. La Comisión ha resaltado de manera consistente la importancia de que las primeras diligencias sean realizadas por la justicia ordinaria, a fin preservar la escena del crimen y garantizar la cadena de custodia de los elementos de prueba. Sin embargo, la creación de la Comisión Técnica de Coordinación, compuesta por funcionarios civiles y militares plantea serias dudas respecto de la posibilidad

⁷²² Corte IDH, *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 243.

⁷²³ Corte IDH, *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 244. Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 173; *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007 Serie C. No. 163, párr. 200.

⁷²⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.272.

⁷²⁵ Al respecto, el Estado señaló que “[...] la intención del proyecto no [era] otra diferente a reducir al máximo las dudas que puedan presentarse en relación con la competencia para que los procesos, bien sea en jurisdicción ordinaria o en jurisdicción penal militar, no se adelanten bajo un manto de duda, situación que impacta de manera sustancial el derecho fundamental a la administración de justicia”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 274.

de contar con una primera instancia de investigación independiente e imparcial, especialmente a la luz de las reiteradas denuncias de encubrimiento y alteración de la evidencia por parte de la Fuerzas Públicas⁷²⁶.

453. Por otra parte, la creación de un Tribunal de Garantías Penales en los términos planteados por la reforma constitucional implicaría que los miembros de las fuerzas de seguridad tendrían un beneficio procesal adicional en términos del control de la acusación, lo que supone no sólo una situación de desigualdad en relación con otras personas sometidas a investigación, sino también una afectación a la independencia con la que la FGN debería ejercer la titularidad de la acción penal pública. Asimismo, este Tribunal dirimiría los conflictos de competencia entre la justicia ordinaria y la justicia militar, función que lleva a cabo el Consejo de la Judicatura, órgano que forma parte de la justicia ordinaria. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que la creación de dicha instancia no sería una “decisión sin sustento legal que afect[e] además el derecho a la igualdad”. En ese sentido, indico que “[...] en la medida en que en el sistema penal oral acusatorio los jueces de control de garantías están para garantizar los derechos de las víctimas y de los procesados, las decisiones de este Tribunal operan en favor de civiles y militares”⁷²⁷.
454. No obstante, la Comisión advierte que la reforma invertía la regla de la excepcionalidad del fuero militar, y expandía su ámbito de actuación, hasta “equipararse” con la justicia ordinaria. Además, si bien el artículo que fue objeto de reforma estipulaba un plazo perentorio para que la FGN revisara los casos que podrían pasar a la justicia penal militar; no establecía un plazo respecto de la depuración de los casos de violaciones de derechos humanos que todavía se encuentran en la jurisdicción penal militar.
455. Otro tema objeto de preocupación para la Comisión fue la posible creación de un “fuero policial” mediante el establecimiento de juzgados y tribunales penales policiales y la adopción de un Código Penal Policial, que podría propiciar obstáculos adicionales a la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas policiales, encargadas de la protección y control de civiles⁷²⁸ y que, en principio, no deberían participar en operaciones militares.
456. Finalmente, la Comisión nota que la reforma establecía como regla que los miembros de la Fuerza Pública, independientemente de la falta o delito imputados, cumplirían su privación de libertad preventiva o como consecuencia de una condena en establecimientos especiales, e incluso en las propias Unidades militares. La Comisión reitera que el limitado alcance del fuero militar se vincula estrictamente con el juzgamiento y sanción de faltas a la disciplina militar y, por lo tanto, no existe justificación que permita extender esa situación al cumplimiento de la sanción impuesta. Así, el cumplimiento de la condena o detención preventiva en establecimientos especiales es contraria al principio de igualdad. Por otra parte, siempre es posible implementar mecanismos de separación entre personas privadas de libertad en pabellones o áreas específicas, en el caso de que situaciones de seguridad así lo requieran.

⁷²⁶ Al respecto, el Defensor del Pueblo recomendó que se elimine la figura de la Comisión Técnica de Coordinación, puesto que no ofrecía garantías para que las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la Fuerza Pública lleguen a la justicia ordinaria, y resaltó que, además, al Tribunal de Garantías se le entregaría la facultad, no prevista en el sistema penal acusatorio de “controlar formal y materialmente la acusación”. Información disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-391737-el-defensor-contra-el-fuero-militar>

⁷²⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs.270-271.

⁷²⁸ Véase, CIDH, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre de 2003, párr. 113; CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 abril 1997, Cap. III.

457. La Comisión recuerda que, en Colombia, al igual que en la mayoría de los países de la región, la justicia penal militar se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Defensa, razón por la cual pertenece al Poder Ejecutivo, y sus funcionarios dependen jerárquicamente de ese Ministerio⁷²⁹. En este caso, además, la reforma constitucional no preveía mecanismos orientados a garantizar que la justicia penal militar se separara de la órbita del Ministerio de Defensa y se integrara el Poder Judicial.
458. La Comisión advierte que las mismas preocupaciones manifestadas en relación con la reforma constitucional se repetían en el caso del proyecto de ley estatutaria en debate ante las autoridades correspondientes. Puntualmente, la Comisión advierte que subsistían limitaciones en cuanto a que violaciones graves de derechos humanos podían ser investigadas por la justicia penal militar, sumado a que las regulaciones de los tribunales penales militares no son suficientes para considerarlos tribunales independientes e imparciales. En este sentido, la Comisión nota que la justicia penal militar al tiempo que continuaría dependiendo del Ministerio de Defensa, no se preveían mecanismos adecuados de nombramiento, estabilidad y remoción de los magistrados que cumplirían funciones en la justicia penal militar. La Comisión también advierte que la Comisión Técnica de Coordinación estaría compuesta en su mayoría por miembros militares y que sus decisiones no serían públicas, sumado al hecho de que no se establecía la dependencia funcional del Tribunal de Garantías. Por otra parte, la Comisión advierte que se verificaban problemáticas adicionales en cuanto a la tipificación del delito de ejecución extrajudicial, tal como estaba previsto en el proyecto de ley estatutaria originalmente radicado ante el Congreso⁷³⁰.
459. En el pasado, Colombia ha demostrado que puede adoptar mecanismos orientados a garantizar la actuación de la justicia ordinaria frente a la comisión de violaciones de derechos humanos. De seguir en curso un diseño de justicia con los aspectos analizados en el presente capítulo, el Estado colombiano estaría optando por ampliar su fuero militar, precisamente cuando la mayoría de los Estados de la región han realizado importantes avances para reducirlo. La Comisión advierte que la historia de los países del continente americano ha demostrado que

⁷²⁹ De conformidad con la Sentencia C-037 de Febrero 5 de 1996 de la Corte Constitucional, la Justicia Penal Militar administra justicia, pero hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, depende del Ministerio de la Defensa y su organización está definida en normas concretas. Ministerio de Defensa Nacional, *El ABC de la Justicia Penal Militar*. Información disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/pcd!3aportal_content!2fcom.pcc.pcc!2fPORTALMDN!2froles!2fcom.pcc.PortalJPM!2finformacionInstitucional!2fcom.pcc.Glosario!2fGlosarioJPM

⁷³⁰ El Estado informó que: i) el proyecto de ley estatutaria aprobado crea una entidad independiente que le permitirá a la JPM contar con autonomía financiera, administrativa y presupuestal; ii) la JPM tendrá su propia planta de personal, independiente de la de las fuerzas; iii) la Comisión Técnica de Coordinación estará integrada por 6 miembros acordados entre la Fiscalía General de la Nación y la JPM; iv) corresponde a la Fiscalía General de la Nación identificar cada uno de los procesos en curso en las dos jurisdicciones y mantener en la ordinaria aquellos que no cumplan con dichos requerimientos; v) el Fiscal General de la Nación expidió una Directiva que prohíbe el envío de un caso de homicidio agravado u homicidio en persona protegida a la justicia penal militar sin su autorización; vi) la definición de ejecución extrajudicial es suficientemente amplia como para cobijar cualquier evento de homicidio fuera de combate y en caso de concurso de conductas punibles, prevalece la ejecución extrajudicial para fijar la competencia en la justicia ordinaria; vii) la ley no es contraria al cierre del conflicto armado y puede operar en el postconflicto en caso de que haya grupos armados; viii) el Consejo Directivo de la Unidad administrativa especial de la Justicia Penal Militar estaría conformado por 7 miembros y mayoría civil; (ix) la Comisión Técnica de Coordinación realiza solamente una verificación rápida de los hechos ocurridos en una operación o procedimiento; x) el Tribunal de Garantías Penales hace parte de la rama judicial, es un órgano de alto nivel y colegiado, en sede de justicia ordinaria; es transversal a las jurisdicciones ordinaria y penal militar y competente siempre que un militar o policía sea investigado o acusado; es un filtro contra acusaciones menores frente a la gravedad de los hechos o contra acusaciones frías y sin fundamento; y permite a las víctimas solicitar un control material de la acusación; xi) las demás conductas que puedan configurarse como crímenes de guerra - y que no se encuentren entre las conductas expresamente excluidas-, por tratarse de actos que típicamente y por su naturaleza guardan relación con el servicio, serán de competencia de la justicia penal militar. Estado de Colombia, MPC/OEA No. 948/2013, recibido por la CIDH el 11 de julio de 2013.

el ejercicio de la jurisdicción militar para el juzgamiento de casos de violaciones de derechos humanos ha llevado a la impunidad, y que, en este caso, una reforma como la planteada en Colombia no ofrecía garantías suficientes para evitar que ese fenómeno se repita. La CIDH valora que luego de lo decidido por la Corte Constitucional, el Estado ratifique que acogerá lo ordenado por dicha decisión en cuanto a dejar sin efecto el Acto Legislativo 02.

Recomendaciones

460. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Redoble los esfuerzos para superar la grave situación de impunidad que afecta a los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.
2. De manera urgente, adopte las medidas necesarias para garantizar el efectivo acceso a la justicia de la población colombiana, como mecanismo fundamental de protección de sus derechos humanos.
3. Implemente las medidas pertinentes para dotar al sistema de justicia de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y de cualquier otra índole que resulten necesarios para que cumpla adecuadamente su función.
4. Propicie la articulación, coordinación y retroalimentación recíproca de las diferentes instancias judiciales encargadas de investigar los casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH.
5. Esclarezca las violaciones de derechos humanos perpetradas por los agentes estatales y los desmovilizados de las autodefensas, y determine de manera casuística y pormenorizada la naturaleza y actuación de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las posibles conexiones con autoridades estatales.
6. Implemente las medidas necesarias para que los procesos ventilados en el marco de la Ley 975 avancen y concluyan en un plazo razonable, propiciando el esclarecimiento completo e integral de las conductas cometidas por los desmovilizados así como los diferentes actores involucrados; y garantizando la participación y los derechos de las víctimas y sus familiares. En particular, la Comisión insta al Estado a intensificar las medidas orientadas a recuperar los bienes ilícitos obtenidos por los desmovilizados y garantizar la aplicación de la Ley 975 a los desmovilizados extraditados.
7. Establezca las medidas pertinentes para que los procesos de exclusión de postulados de la Ley 975, sean acompañados del correspondiente fortalecimiento de los procesos de la justicia ordinaria competentes para investigar esos casos.
8. Adecúe el Marco Jurídico para la Paz y las leyes estatutarias que se deriven a los estándares internacionales de derechos humanos señalados en este informe.
9. Adopte las medidas correspondientes para que graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes sean priorizados por el Comité de Priorización u otras medidas destinadas a asegurar la aplicación de la debida diligencia para investigar, esclarecer, procesar y sancionarlas.

10. Tener en cuenta las consideraciones planteadas en torno al Acto Legislativo 02 de 2012, y su incompatibilidad con las obligaciones internacionales en materia de investigación y sanción de violaciones a derechos humanos, especialmente en relación con futuras iniciativas que puedan presentarse sobre este tema.

G. Mecanismos de reparación

461. Desde sus primeras sentencias, la Corte Interamericana ha indicado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la CADH, toda violación de una obligación internacional que haya producido daño, comporta el deber de reparar adecuadamente a cada víctima⁷³¹. La reparación, de acuerdo con la Corte, es el término genérico que comprende las diferentes formas en que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido⁷³².
462. La jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido en diversas ocasiones que las víctimas de violaciones graves de derechos humanos perpetradas durante el conflicto armado tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretizarse mediante medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición⁷³³. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios”⁷³⁴. Las reparaciones deben consistir en medidas tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, así su naturaleza y monto dependerán del daño ocasionado en los planos material e inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. Asimismo, en situaciones de discriminación estructural, “las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación”⁷³⁵.
463. Asimismo, la Comisión ha sostenido que el principio que debe guiar la implementación de reparaciones por violaciones a derechos humanos es el de eficacia, tanto en el sentido de lograr el cabal cumplimiento de la medida, como en el de tomar debidamente en cuenta las necesidades de los beneficiarios. La Comisión considera que el diseño y la ejecución de las

⁷³¹ Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Indemnización Compensatoria* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

⁷³² Véase, entre otros, Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 41; *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15, párr. 46; *Caso El Amparo Vs. Venezuela. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Serie C No. 28, párr. 16.

⁷³³ Véase, entre otros, CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008; Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs. 236-237; *Caso del Caracazo vs. Venezuela. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párrs. 77-78; *Caso Blake Vs. Guatemala. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párrs. 31-32.

⁷³⁴ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. No. 163, párr. 220.

⁷³⁵ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 450.

medidas de reparación en estos casos debe ser diferencial, preferencial, integral, a través de instituciones y personal especializado, y tomando en consideración las expectativas y participación de las víctimas en su implementación.

464. La Comisión, al igual que otros órganos internacionales de derechos humanos, reitera que las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH dan lugar a las víctimas a obtener una reparación, y que ésta no puede ser confundida con la ayuda humanitaria o la satisfacción de otras necesidades. En sus observaciones al Proyecto de Informe, Colombia señaló que el Estado reconoce tal diferencia, y que justamente con la entrada en vigencia de la Ley 1448, se “unificó el lenguaje en materia de víctimas del conflicto interno [...]” y actualmente se puede distinguir legalmente las medidas de (i) Asistencia y atención de las medidas de (ii) Reparación [...]. Señaló además que otro ejemplo de ello han sido los criterios de “indemnización administrativa” a víctimas de desplazamiento forzado, aprobados por el Subcomité de Indemnización Administrativa de la Unidad de Víctimas en el 2012, conforme a los cuales se aclara por ejemplo que “la entrega de indemnización administrativa a víctimas de desplazamiento es independiente a la entrega de vivienda [...]”⁷³⁶.
465. En dicho marco, la CIDH también tiene en cuenta lo afirmado por el Estado en cuanto a la necesidad de abordar el tema de reparaciones desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta además los importantes desafíos que reviste su consecución, dada la magnitud de las violaciones a los derechos humanos ocasionadas por el conflicto. Específicamente, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que:

[...] en contextos de transición del conflicto armado a la paz y de cara a un universo masivo de víctimas [alrededor de 6 millones en el caso de Colombia], la obligación de reparación integral no puede entenderse como una obligación que solo puede ser satisfecha por la vía judicial, porque eso condenaría a hacer imposible la reparación dados los tiempos de los procesos judiciales, y la imposibilidad material de reconocer a todas las víctimas los montos judiciales de tasación del daño [...]

En ese sentido, el Estado planteó que “la integridad de la reparación” pueda ser entendida como “la coherencia entre las distintas medidas de indemnización, restitución, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición”⁷³⁷.

466. En el caso de Colombia, la Comisión ha señalado que la igualdad de los ciudadanos ante la ley y las instituciones constituye uno de los pilares de la vigencia del Estado de Derecho. El reestablecimiento de las condiciones de igualdad que hacen posible el reconocimiento de su estatus como ciudadanos y la recuperación de la confianza en las instituciones por parte de las víctimas del conflicto, resulta de importancia fundamental para alcanzar la paz. Las víctimas de los crímenes cometidos durante el conflicto armado tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, que debe materializarse a través de medidas individuales de restitución, indemnización y rehabilitación, medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, que permitan reestablecer su situación, sin discriminación⁷³⁸.

⁷³⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 283-284.

⁷³⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 280.

⁷³⁸ CIDH, *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004, párr. 29.

467. De esta forma, existe una obligación a cargo del Estado de ofrecer una reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos. La Comisión reconoce que en situaciones graves, sistemáticas y prolongadas de violaciones de derechos humanos, los Estados pueden crear programas de reparación que permitan que las personas afectadas puedan recurrir a mecanismos expeditos y eficaces. Sin embargo, la Comisión estima pertinente destacar que los mecanismos de reparación ofrecidos por el Estado deben ser integrales en el sentido de tomar en cuenta todos los componentes de una reparación de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado. En particular, la Comisión considera que la determinación de una reparación, sea determinada vía administrativa o judicial (sin ser excluyente alguna de las dos vías), no exime al Estado de sus obligaciones relacionadas con el componente de justicia por las violaciones causadas, la cual obliga al Estado a garantizar a las víctimas la investigación y sanción a los responsables de esas violaciones, de acuerdo con lo establecido en el derecho internacional.
468. La Comisión destaca que la complementariedad entre las reparaciones ordenadas vía administrativa y judicial, se verifica a nivel internacional, donde por ejemplo, la Corte Interamericana ha establecido medidas de reparación judicial, aún cuando las víctimas ya habían recibido algún tipo de compensación en el marco de programas generales de reparación a nivel nacional⁷³⁹.
469. La Comisión valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano y las iniciativas emprendidas a fin de crear una política integral de reparaciones y promulgar una ley para reparar a las víctimas del conflicto armado. La CIDH ha dado seguimiento y ha acompañado al Estado en ese proceso. Así, en febrero de 2008, en atención a la solicitud de asesoría formulada por el Gobierno colombiano, y en cumplimiento de su mandato, establecido en el artículo 41(e) de su Reglamento vigente para la época y 18(e) de su Estatuto, la CIDH presentó al Gobierno de Colombia un documento con los lineamientos principales que debía contener una política integral de reparaciones⁷⁴⁰, donde indicó que la política reparatoria debía asegurar el derecho de las víctimas a una reparación integral por el daño generado tanto por grupos armados ilegales, como por acción u omisión de agentes estatales, basada en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. La Comisión también señaló que dicha política debía estar guiada por el principio de integralidad, y ajustarse a los parámetros establecidos en el sistema interamericano en materia de reparaciones por similares hechos.
470. El 22 de abril de 2008 se adoptó el Decreto 1290/08 “por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”, mediante el cual se estableció un programa administrativo de reparaciones. Si bien la CIDH consideró positiva la puesta en marcha de ese programa, señaló que sólo cobijaba a víctimas de grupos armados desmovilizados y primordialmente se apoyaba en un plan de indemnizaciones con parámetros fijos, mensurables en salarios mínimos⁷⁴¹.
471. Por otro lado, en el año 2007, fue radicado en el Congreso un Proyecto de Ley “por el cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”, destinado a contemplar de

⁷³⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 161; *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párrs. 303-304.

⁷⁴⁰ CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008.

⁷⁴¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párrs. 48-49.

manera integral el derecho de las víctimas del conflicto armado a la reparación. El 30 de septiembre de 2008, tras la aprobación de dicho proyecto por el Senado, la CIDH recibió una solicitud formulada por el Coordinador de Ponentes del Proyecto, a fin de que la CIDH emitiera un concepto sobre el particular. El 20 de octubre de 2008, la CIDH respondió esa solicitud y reiteró que dicho proyecto debía asegurar el derecho de las víctimas a una reparación integral por el daño generado tanto por grupos armados ilegales como por acción u omisión de agentes estatales, basado en medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. La CIDH también puntualizó que un proyecto de ese tipo debía contemplar los efectos del conflicto sobre la propiedad y posesión de territorios individuales y colectivos, y apuntar a la creación de mecanismos ágiles y efectivos para asegurar la restitución de tierras a las víctimas de despojo. En el mismo sentido, la Comisión señaló que el empleo de la vía establecida en la ley no debía ser excluyente de la vía administrativa establecida mediante el Decreto 1290 de 2008 o de aquella establecida mediante la Ley de Justicia y Paz⁷⁴².

472. Unos días después, el proyecto de ley fue aprobado ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Al respecto, la CIDH valoró como positivo el debate sobre políticas públicas de reparación a favor de las víctimas del conflicto armado, pero observó que el proyecto excluía de los programas administrativos de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado, al obligarlas a agotar en forma previa la vía judicial y establecer un tope indemnizatorio para esa reparación, y señaló que el tope previsto afectaba el principio de reparación integral, lo cual constituía un retroceso respecto de los derechos que en ese momento podían ejercer esas víctimas⁷⁴³.
473. En el año 2009, en vista de la falta de avances en la discusión parlamentaria sobre el proyecto de ley que abordaba la reparación de las víctimas, la Comisión reiteró la importancia de asegurar el derecho de las víctimas a una reparación integral. Asimismo, en junio de ese año, tras discusiones en el Senado y la Cámara de Representantes, una nueva versión del proyecto que brindaba acceso a reparaciones a las víctimas de crímenes perpetrados por agentes del Estado, se hundió en la Comisión de Conciliación del Congreso. La Presidencia de la República emitió un comunicado de prensa en el que rechazó cualquier acto de conciliación del proyecto de ley que generara altos costos o equiparara los crímenes cometidos por grupos ilegales a aquellos cometidos por agentes del Estado⁷⁴⁴.
474. El 27 de septiembre de 2010, tras el fracaso del proyecto mencionado, el gobierno del Presidente Santos radicó en el Congreso un nuevo proyecto de ley de víctimas. La Comisión observó con satisfacción que el proyecto incorporaba una serie de recomendaciones establecidas por la Comisión en sus *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones* y reiteró la importancia de asegurar el derecho de las víctimas a una reparación integral⁷⁴⁵. La discusión de ese proyecto devino en la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el año 2011, la cual será analizada en detalle en el próximo acápite.

⁷⁴² Cfr. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párrs. 50-52.

⁷⁴³ Cfr. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párrs. 52-53.

⁷⁴⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 62-63.

⁷⁴⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs. 112, 116.

1. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011)

475. Después de un largo debate en el Congreso, el 10 de junio de 2011 se sancionó la Ley 1448 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. El objeto de la Ley 1448:

es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas [que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno] dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición⁷⁴⁶.

476. En diciembre de 2011, el Presidente de la República expidió los Decretos-Ley 4633 y 4635, dirigidos a las víctimas individuales y colectivas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, respectivamente⁷⁴⁷. Los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes manifestaron su disconformidad respecto de la falta de consulta previa de la Ley 1448, así como en relación con el proceso de consulta de los Decretos-Ley específicos.

477. En el mismo mes, el Presidente expidió el Decreto 4634 referido a la situación de las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano; el Decreto 4800, reglamentario de la Ley 1448; y el Decreto 4829 reglamentario del capítulo 111 del título IV de la Ley, relacionado con la restitución de tierras. En el mes de abril de 2012, se dictó el Decreto 0790 vinculado con el traslado de las funciones del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

478. La Ley 1448 regula una amplia gama de aspectos vinculados con la situación de las víctimas del conflicto armado. En efecto, la Ley 1448 contiene disposiciones vinculadas con cuestiones generales; derechos de las víctimas dentro los procesos judiciales; ayuda humanitaria, atención y asistencia; disposiciones especiales de protección integral para los NNA; y regulación de los mecanismos de participación de las víctimas. Asimismo, la Ley establece una serie de mecanismos de reparación para las víctimas, entre las cuales se incluyen medidas de restitución, indemnización por vía administrativa, medidas de rehabilitación y satisfacción, y garantías de no repetición. Al respecto, el Estado indicó que “[...] la Ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias incorporan el enfoque de reparación colectiva por primera vez en el país [...] y la implementación de la misma está a cargo específicamente de la Subdirección de Reparación Colectiva de la Unidad para las Víctimas”⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Ley 1448 de 10 de junio de 2011, art. 1.

⁷⁴⁷ Las reglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional de Colombia en materia de consulta previa de medidas legislativas a las comunidades étnicas se pueden sintetizar en los siguientes términos: i) la consulta previa constituye un derecho fundamental; ii) existe un claro vínculo entre la realización de la consulta previa y la protección de la identidad cultural de las minorías étnicas; iii) la realización de la consulta previa es obligatoria cuando la medida afecta directamente a las comunidades étnicas; iv) el Gobierno tiene el deber de promover la consulta previa, se trate de proyectos de ley de su iniciativa o no; v) su pretermisión configura una violación a la Carta Política; y vi) la consulta debe efectuarse en un momento previo a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, para que los resultados del proceso de participación incidan en el contenido de la iniciativa que se somete a consideración, sin perjuicio de la participación prevista para los ciudadanos en general durante el trámite legislativo. Véase, por ejemplo, Sentencia C-196/12 de 14 de marzo de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa).

⁷⁴⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 282.

479. La Ley 1448 también creó una institucionalidad para la atención y reparación a las víctimas. Así, a nivel nacional, se creó la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “la Unidad de Víctimas”) y el Centro de Memoria Histórica, adscritos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. De la misma manera, se creó la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁷⁴⁹. A su vez, la Unidad de Víctimas coordina el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral (en adelante “el SNARIV”) que se encuentra conformado por 42 entidades públicas del nivel gubernamental: entidades estatales, entidades territoriales junto con los organismos de control y mesas de participación de víctimas⁷⁵⁰. Finalmente, la Ley prevé la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional como escenario de coordinación interinstitucional en el nivel territorial del SNARIV y como espacio de elaboración y aprobación de los Planes de Acción Territorial⁷⁵¹.

480. En su Informe Anual correspondiente al año 2011, la CIDH observó con beneplácito la aprobación de la Ley 1448 pero notó que, junto a las iniciativas de promoción y protección de los derechos humanos, persistía la violencia y ésta continuaba golpeando a los sectores más vulnerables de la población. Asimismo, se indicó que uno de los puntos cruciales de la Ley era que reconoció la existencia del conflicto armado, que había sido negado por el Gobierno anterior. Con ello, se estaría permitiendo la reparación de las víctimas y la devolución de tierras que habían sido despojadas por grupos paramilitares y, en ocasiones, con la connivencia de las fuerzas de seguridad⁷⁵².

481. La Comisión también consideró que la Ley de Víctimas constituía un avance en el desarrollo de un concepto integral de reparación; sin embargo, reconoció que planteaba múltiples desafíos para el Estado colombiano⁷⁵³. Adicionalmente, la CIDH indicó que la Ley no incluía medidas específicas para garantizar la seguridad de las personas que regresaban a sus tierras frente a aquéllas que las habrían desplazado⁷⁵⁴, circunstancia que resulta de la mayor importancia, en virtud de que a partir del desarrollo de esa ley aumentó la situación de inseguridad y riesgo para los líderes sociales y defensores que participaban en procesos de restitución de tierras. Al respecto, la MAPP/OEA indicó que la presencia de bandas criminales y de actividades ilegales en esas regiones ponía en riesgo los retornos de los desplazados por la violencia y la posibilidad de reconstruir el tejido social en dichas zonas e hizo un llamado a las autoridades para que se

⁷⁴⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 14.

⁷⁵⁰ La Unidad de Víctimas comenzó a funcionar el 1 de enero de 2012 y asumió las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 975 de 2005 y 1190 de 2008, entre otras. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, págs. 14, 16.

⁷⁵¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 23.

⁷⁵² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs. 20, 74.

⁷⁵³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 74.

⁷⁵⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 74. El Estado indicó que la misma ley contempla mecanismos de coordinación para la planeación, ejecución y seguimiento de una estrategia de seguridad para la restitución de tierras. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la CIDH sobre el País correspondiente a 2011, 27 de diciembre de 2011, pág. 18.

intensificaran los esfuerzos mediante mecanismos de protección ágiles y diferenciados, y se fortaleciera la institucionalidad local⁷⁵⁵.

482. Por su parte, la Alta Comisionada consideró que la Ley 1448 presentaba vacíos, tales como la exclusión de las víctimas de miembros de grupos armados ilegales desmovilizados que pudieran haber sufrido violaciones de los derechos humanos, o de NNA víctimas de reclutamiento que no se hubieran separado del grupo armado ilegal antes de cumplir 18 años. Asimismo, observó que el riesgo y vulnerabilidad de lideresas y líderes en procesos de restitución de tierras eran extremadamente altos, habida cuenta de los intereses criminales en los predios objeto de restitución e indicó que la sostenibilidad y protección del proceso en algunas zonas del país, como por ejemplo el Urabá antioqueño, dependía en gran medida de la puesta en práctica de un fuerte componente de investigación criminal y disciplinaria. Por ello, consideró que la creciente violencia ejercida por los grupos postdesmovilización representaba un factor de riesgo innegable para reclamantes de tierras y para la sostenibilidad de los procesos de restitución en general⁷⁵⁶.
483. La Comisión valora nuevamente la decisión del Estado de adoptar un sistema administrativo de reparación que abarque las diferentes causas, situaciones y particularidades de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH derivadas del conflicto armado interno. La Comisión reconoce los retos derivados de la masividad de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el marco del conflicto armado, la articulación de la multiplicidad de instituciones involucradas tanto a nivel nacional como local, y la implementación de las diferentes medidas de reparación en un marco de continuidad del conflicto armado interno y violencia.
484. A continuación, la CIDH analizará las principales cuestiones y desafíos vinculados con la Ley 1448. En primer lugar, la Comisión advierte que uno de los temas que mayor debate ha suscitado la Ley de Víctimas ha sido su alcance y la determinación de las víctimas que podrían acceder a los mecanismos de reparación previstos en ella. Así, la sociedad civil ha criticado el ámbito temporal de la Ley 1448, dado que establecería la posibilidad de una reparación económica sólo a las víctimas de abusos después de 1985 y sólo podría reclamarse la restitución de tierras despojadas después de 1991⁷⁵⁷; y ha destacado que excluiría a las víctimas recientes de grupos que la sociedad considera como grupos paramilitares, porque el Estado afirma que tales grupos se desmovilizaron en el año 2003⁷⁵⁸.
485. Esa situación provocó la interposición de una serie de demandas de inconstitucionalidad sobre diferentes aspectos de la Ley 1448. Al respecto, en su sentencia C-253A de 29 de marzo

⁷⁵⁵ Décimo Sexto Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), OEA/Ser.G, CP/doc.4698/12, 15 marzo 2012.

⁷⁵⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párrs. 43, 50, 57, 59.

⁷⁵⁷ El Estado se refirió a las razones que llevaron a la delimitación del universo de víctimas dentro del programa de reparaciones creado por la Ley 1448 relacionadas éstas con la naturaleza de esta normativa como un mecanismo de justicia transicional. Agregó que la Corte Constitucional se encontraría estudiando la exequibilidad de la norma ante recursos de inconstitucionalidad planteados desde su aprobación. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la CIDH sobre el País correspondiente a 2011, 27 de diciembre de 2011, pág. 18.

⁷⁵⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 74.

de 2012, la Corte Constitucional declaró que la expresión “*con ocasión*” del conflicto armado alude a “*una relación cercana y suficiente con el desarrollo*” del mismo y consideró que:

el párrafo 2º del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en cuanto dispone que no serán considerados víctimas los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, no es contrario a la Constitución, en la medida en que (i) no implica negar, de manera general, la condición de víctimas que pueden tener los integrantes de esos grupos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno; por consiguiente, (ii) no los priva de la posibilidad de acceder, con la plenitud de las garantías, a las instancias ordinarias que el ordenamiento jurídico ha previsto para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; ni, (iii) los sustrae del marco de protección previsto en el DIH y el DIDH y (iv) comporta, únicamente, su exclusión de un conjunto especial de medidas de protección, complementarias y de apoyo, que se han previsto en la ley en beneficio de quienes, encontrándose dentro de la legalidad han sido víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de graves violaciones de las normas internacionales de Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno.

486. El 24 de mayo de 2012, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aprobó los criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante “el RUV”), mecanismo de acceso a las medidas previstas en la Ley 1448. En ese documento se determinó que los principios de buena fe, *pro homine*, georeferenciación o prueba de contexto, *in dubio pro víctima*, credibilidad del testimonio coherente de la víctima, examen a la luz del conflicto armado, y diversidad étnica y cultural, serían los principios rectores del proceso de valoración. Asimismo, se establecieron una serie de criterios jurídicos, técnicos y de contexto para la valoración de las solicitudes de inscripción⁷⁵⁹.
487. Uno de los puntos más controvertidos de ese proceso se vinculó con la interpretación del criterio jurídico que establece que no serán considerados víctimas “quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común” y la consecuente delimitación de los hechos incluidos en el contexto del conflicto armado. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado: i) los desplazamientos intraurbanos⁷⁶⁰; ii) el confinamiento de la población⁷⁶¹; iii) la violencia sexual contra las mujeres⁷⁶²; iv) la violencia generalizada⁷⁶³; v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados⁷⁶⁴; vi) las acciones legítimas del Estado⁷⁶⁵; vii) las actuaciones atípicas del Estado⁷⁶⁶; viii) los hechos atribuibles a bandas criminales⁷⁶⁷; ix) los

⁷⁵⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Criterios de valoración aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas en su sesión del 24 de mayo de 2012*. Disponible en: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Criterios_Valoracion-Aprobados_Comite_Ejecutivo_24-Mayo-2012.pdf

⁷⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷⁶¹ Corte Constitucional, Auto 093 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y Sentencia T-402 de 2011 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁷⁶² Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y Sentencia T-611 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007 (MP. (E) Catalina Botero Marino).

⁷⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-895 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-630 y Sentencia T-611 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia T-299 de 2009 (MP: Mauricio González Cuervo) y Auto 218 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-318 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁷⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2012 (MP. Jorge Pretelt Chaljub).

hechos atribuibles a grupos armados no identificados⁷⁶⁸; y x) los hechos atribuibles a grupos de seguridad privados⁷⁶⁹; entre otros. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado precisó que el criterio desarrollado por la Corte Constitucional se refiere a que:

[...] debe haber atención humanitaria para las víctimas de BACRIM en el marco de la ley 387, pero no que el Estado está obligado a incluir a esas víctimas en el programa de reparación administrativa de hechos ocurridos en el conflicto armado. También es importante aclarar que la Corte no se ha referido a hechos que deban ser incluidos en el registro en cualquier circunstancia, sino sí y solo sí, existe una relación razonable y necesaria con el conflicto armado⁷⁷⁰.

488. Más recientemente, en su Sentencia C-718 de 10 de octubre de 2012, la Corte Constitucional sostuvo que:

la noción de conflicto armado interno al que han hecho referencia tanto el Ejecutivo, como el Congreso y los jueces recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia de confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. También surge de lo anterior, que a pesar de los esfuerzos del legislador por fijar criterios objetivos para determinar cuándo se está ante un situación completamente ajena al conflicto armado interno, no siempre es posible hacer esa distinción en abstracto, sino que con frecuencia la complejidad del fenómeno exige que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se producen tales acciones y se valoren distintos elementos para determinar si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno.

De manera que ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima.

489. La Unidad de Víctimas informó que, en la práctica, el proceso de toma de información de las víctimas a efectos de su inclusión en el RUV se basa fundamentalmente en la situación de la presunta víctima y no del victimario, y que los criterios se aplican de manera flexible. Sin embargo, explicó que cuando la víctima expresamente indica que el presunto autor sería parte de un grupo armado ilegal surgido después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, el caso es remitido a una Mesa de Trabajo que hace un estudio más detallado. La Directora de la Unidad señaló que ninguno de los cinco casos que fueron enviados a esa Mesa de Trabajo fue incorporado en el RUV, sin perjuicio de lo cual sí se han producido incorporaciones de víctimas de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, cuando lo dispone una orden judicial⁷⁷¹. Más recientemente, el Estado ha

⁷⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-265 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao Pérez) y Sentencia T-188 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

⁷⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷⁷⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 293.

⁷⁷¹ Información proporcionada por la Directora de la Unidad de Víctimas en la reunión celebrada en Washington D.C. el 19 de marzo de 2013. En el mismo sentido, véase, Caracol, *Fallo de tutela ordenó incluir como víctimas a 18 familias desplazadas por las 'bacrim'*, 6 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/fallo-de-tutela-ordeno-incluir-como-victimas-a-18-familias-desplazadas-por-las-bacrim/20130506/nota/1893729.aspx>.

informado que en cumplimiento a lo establecido en el Auto 119 de 24 de junio de 2013 de la Corte Constitucional, en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad está valorando nuevamente las declaraciones de hechos victimizantes presuntamente causados por actores cuyo actuar guarda relación cercana y suficiente con el conflicto armado y las que se presente actualmente por estos motivos⁷⁷².

490. En segundo lugar, la Comisión observa que la efectiva implementación de la Ley 1448 ha revelado una serie de avances y desafíos. De acuerdo con el Estado, la Ley 1448 asigna responsabilidades claras a las instituciones públicas locales y nacionales; proyecta un enfoque de prevención de nuevas violaciones de derechos humanos; y establece que las víctimas juegan un rol primordial en el proceso de reparación⁷⁷³. No obstante, el Estado indicó que todavía existen obstáculos tales como falta de recursos, dispersión de responsabilidad y desarticulación institucional. Puntualmente, el Estado planteó como un desafío la situación de las mujeres y la precariedad de la titularidad de la tierra en las zonas rurales, en virtud de la actuación de las autoridades regionales que favorecieron despojos materiales o jurídicos, sumado a la informalidad de la tenencia de las tierras en áreas rurales, y el hecho de que, por diferentes factores, quienes figuran como titulares de los derechos de propiedad son los hombres⁷⁷⁴. En el mismo sentido, se identificó como un reto la producción de bases de datos e información consolidada⁷⁷⁵.
491. En cuanto a la implementación de la Ley, durante la visita, el Estado presentó información acerca de: i) el funcionamiento de la institucionalidad prevista en la Ley 1448; ii) la situación en materia de retornos; iii) la provisión de compensaciones económicas individuales y subsidios de vivienda; y iv) el estado de los procesos de reparación colectiva, entre otros⁷⁷⁶. El

⁷⁷² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 291.

⁷⁷³ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Implementing Reparations for Victims of Internal Armed Conflict in Colombia*.

⁷⁷⁴ Información proporcionada en la reunión con la institucionalidad prevista en la Ley 1448, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁷⁷⁵ Información proporcionada en la reunión celebrada con el Director del Departamento de Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013. Información proporcionada en la reunión celebrada con el Director de la Unidad de Tierras en Washington D.C. el 4 de abril de 2013.

⁷⁷⁶ Puntualmente, el Estado informó que: i) se han provisto 110.000 compensaciones económicas individuales; ii) el programa cuenta con una importante asignación presupuestaria; iii) el 97% del territorio cuenta con Comités de Justicia Transicional; iv) el INCODER puede proveer una compensación en dinero o un inmueble para la relocalización a las personas desplazadas; v) existe una Red Nacional de Información donde se sistematizan los datos de las víctimas, a fin de determinar su situación específica; vi) durante el año 2012 hubo 12.000 lugares retornados; vii) 136.000 víctimas han sido indemnizadas, viii) 8000 beneficiarios cuentan con planes de reparación individual en los que la víctima tiene la oportunidad de detallar los aspectos específicos de su situación, de los cuales el 68% corresponde a mujeres; ix) 15.000 personas se han inscrito de manera voluntaria al programa que ofrece alternativas para invertir recursos; x) 17.000 personas han retornado a sus lugares de origen; xi) se han instalado más de 1.099 Comités de Justicia Transicional a nivel municipal y departamental y se han inaugurado 85 puntos de atención integral en todo el país; xii) a 22 de noviembre de 2012 se han definido 57 microzonas en las cuales se adelantan los trámites de 4039 solicitudes que comprenden 170.942 hectáreas reclamadas de las cuales 407 están en proceso de decisión judicial, xiii) la población víctima de desplazamiento a atender con subsidios de vivienda de interés rural en la vigencia de 2012 se ha estimado en 3500 familias; xiv) se han construido los criterios y protocolos de acción que deberán integrar el enfoque psicosocial de acción; xv) se encuentran en proceso 32 casos de reparación colectiva en los cuales el desplazamiento forzado en el hecho principal; xvi) las personas que integren sujetos de reparación colectiva conservan el derecho de reclamar la reparación individual, ya que la restitución, indemnización y rehabilitación son en esencia de carácter individual, xvii) se han definido y adoptado criterios de medición de vulnerabilidad para la entrega de asistencia, xviii) entre junio de 2011 y octubre de 2012 el ICBF ha atendido NNA víctimas de reclutamiento forzado,

Estado también destacó la implementación del Índice de Riesgo de Víctimización, herramienta que permitiría identificar y comparar los niveles de riesgo de victimización de todos los municipios de Colombia⁷⁷⁷.

492. En particular, respecto al funcionamiento del RUV, la Unidad de Víctimas señaló que es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro, pero que no otorga la condición de víctimas, ya que ello es una realidad fáctica. Asimismo, se indicó que el RUV está compuesto por el Registro Único de Población Desplazada, los registros oficiales organizados por otras entidades públicas y los nuevos casos que se presentan a la Unidad. En cuanto al procedimiento de inclusión en el RUV, la Unidad señaló que se lleva a cabo un proceso de valoración en base a los criterios aprobados por el Comité Ejecutivo el 24 de mayo de 2012, en virtud de los cuales se ha incluido el 85% de las declaraciones presentadas⁷⁷⁸.
493. Asimismo, el Estado informó que i) mediante la estrategia del Modelo de Facilitadores, se han recibido 1.130.651 solicitudes en 63 puntos de atención de las Alcaldías Municipales y Distritales, lo que representa un 50% más de la recepción de solicitudes respecto a las recibidas en el mismo período del año 2011⁷⁷⁹; y ii) se incluyeron 412.462 nuevas víctimas, como resultado de lo cual a noviembre de 2012, el RUV contaba con 5.532.805 personas, de las cuales 79% sufrió desplazamiento forzado, 29,20% son NNA, 10,82% pertenece a un grupo étnico y 49,54% son mujeres⁷⁸⁰.
494. Respecto a las medidas de rehabilitación previstas en la Ley 1448, la Unidad de Víctimas explicó que el Protocolo de Atención Psicosocial a Víctimas, realizado en consulta con la sociedad civil, se encuentra en etapa de aprobación por parte del Ministerio de Salud. Sin perjuicio de ello, se señaló que se encuentra en funcionamiento la estrategia “Entrelazando”, orientada a la recuperación de prácticas sociales, duelos colectivos, memoria y pedagogía social; así como una estrategia de reparaciones focalizadas territorialmente⁷⁸¹.
495. En materia de restitución de tierras, el Estado informó que entre 2011 y 2012, la Unidad de Restitución de Tierras recibió 33.629 solicitudes de inscripción de tierras despojadas que

huérfanos a causa de la violencia, NNA víctimas de minas antipersonal. La Unidad de Víctimas también indicó que para temas de priorización en la ayuda, se le otorga un punto a los hogares en los que se presenta ausencia del compañero o compañera. De igual manera, se le otorga 1 punto adicional cuando trata de jefatura femenina y uno más si se trata de una mujer jefe de hogar en estado de embarazo. Por último, si el jefe o la jefa de hogar presenta una enfermedad terminal o degenerativa que limite sus capacidades para la generación de ingresos autónomos, se le otorga 1 punto adicional. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012.

⁷⁷⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁷⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 60.

⁷⁷⁹ De acuerdo con el Estado, para 2012, se prevé contar con seis Centros Regionales de Atención en las ciudades de Cali, Medellín, Santa Marta, Popayán, Pereira, así como con convenios interadministrativos con las entidades territoriales para adelantar el mayor número de Centros Regionales. Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*.

⁷⁸⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 6. Información proporcionada en la reunión con la institucionalidad prevista en la Ley 1448, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁷⁸¹ Información recibida en la reunión celebrada con la Directora de la Unidad de Víctimas en Washington D.C. el 19 de marzo de 2013. Ver también: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/reparacion/9-uncategorised/155-reparacion-colectiva>.

comprenden 2.423.655 hectáreas, 36% de las cuales se atribuyen a la actuación de las FARC⁷⁸². También se indicó que se encuentran en trámite 5.720 solicitudes de restitución de tierras; se han inscrito en el registro de tierras despojadas 1.667 solicitudes; se encuentran radicadas ante los jueces de restitución de tierras 1.143 demandas de restitución⁷⁸³; y se han emitido 24 fallos por parte de los jueces⁷⁸⁴. Posteriormente, el Estado informó que, de acuerdo a cifras actualizadas al 22 de octubre de 2013, la Unidad de Restitución de Tierras había registrado: i) 47.536 reclamaciones recibidas; ii) 127 zonas focalizadas con 12.167 reclamaciones en curso, de las cuales 4.376 han finalizado el proceso administrativo; iii) 2646 casos con demandas de restitución presentada; iv) 13 casos indígenas y 9 comunidades negras focalizados; v) en cuanto a territorios étnicos, 4 medidas cautelares para proteger el territorio y sus comunidades que cubren 196.000 hectáreas; y vi) 275 sentencias proferidas que cubren 735 casos, 640 predios y 16.668 hectáreas⁷⁸⁵. Por otra parte, y como retos específicos, el Estado ha señalado la presencia de grupos armados ilegales en las zonas de reclamación; el hecho de que el 50% de las tierras objeto de restitución posee minas antipersonales; y que en el 55% de los casos no existen títulos sobre las tierras⁷⁸⁶.

496. Asimismo, se indicó que en el año 2012 se habrían verificado avances en materia de incorporación de un enfoque diferencial de género e infancia, vinculados con: i) la necesidad de dar un orden de prelación en el estudio de casos; ii) la implementación de la flexibilidad de las pruebas; iii) la capacitación y sensibilización de funcionarios; y iv) la creación de un programa de acceso especial a la etapa administrativa de restitución de las tierras⁷⁸⁷.
497. Durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre la falta de colaboración interinstitucional, superposición y conflicto de competencias en materia de restitución, así como sobre la necesidad de asegurar condiciones de sostenibilidad de la reparación, avanzando en procesos de microfocalización de la restitución, y acompañamiento post-restitución. Más aún, se señaló que existe un alto riesgo para los solicitantes derivado de los intereses criminales sobre los predios, y que si bien el Estado está avanzando en la titulación de tierras, no estarían dadas las condiciones de sostenibilidad de ese proceso, en la medida en que no se investigan las causas ni las dinámicas que subyacen los intereses respecto de esos predios; subsisten los problemas de corrupción en los registros de propiedad inmueble; y no se atienden obstáculos tales como la alta vulnerabilidad social e institucional, derivada de situaciones de pobreza extrema y falta de oportunidades en las zonas rurales⁷⁸⁸.
498. Por su parte, la PGN presentó información sobre las iniciativas adoptadas para cumplir con los mandatos establecidos en la Ley 1448 y se refirió a una serie de retos en materia de protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas⁷⁸⁹, tales como la entrega de atención

⁷⁸² Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁸³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁸⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Desplazamiento forzado”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁸⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 311.

⁷⁸⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁸⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Desplazamiento forzado”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁷⁸⁸ Información proporcionada en el almuerzo de trabajo con la MAPP/OEA, llevado a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁷⁸⁹ La PGN identificó como retos en materia de protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, las siguientes: i) elaborar de manera definitiva e iniciar la implementación del protocolo de participación para las víctimas; ii) agilizar el proceso de designación de representantes de las víctimas; iii) elección de los líderes reclamantes de tierras; (iv) cumplimiento a cabalidad del plazo de 60 días para dar respuesta a las solicitudes de inclusión en el RUV; v) articulación de las indemnizaciones por vía administrativa y judicial; vi) protección de los líderes de víctimas; vii) cumplimiento de las

inmediata; ataques y amenazas contra reclamantes de tierras; falta de conocimiento de las administraciones locales; y limitaciones para la inclusión de personas desplazadas en el RUV⁷⁹⁰. Asimismo, la PGN indicó que frente a la cantidad y magnitud de casos de nuevos desplazamientos

órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004; viii) garantía del enfoque diferencial; ix) facilitación y agilización de la recepción de formatos de declaración y plan de contingencia en establecimientos carcelarios; x) garantía de que la restitución de tierras, retornos y reubicaciones se realicen en áreas libres de sospecha de mina antipersonal; xi) reparación integral en materia de empleo, vivienda, seguridad alimentaria y restitución de tierras; xii) difusión de informes e investigaciones relacionados con la memoria histórica; (xiii) agilización de la articulación con los Programas Presidenciales de atención a población indígena y afrodescendiente; y xiv) diseño de los planes de acción territoriales. Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de DDHH y Asuntos Étnicos, *El papel del Ministerio Público en la implementación de la Ley 1448 de 2011*, 4 de diciembre de 2012.

⁷⁹⁰ Respecto a la implementación de la Ley 1448, la PGN: i) informó de una serie de entidades e iniciativas adoptadas para cumplir con los mandatos establecidos; ii) indicó que 3.502 personas acudieron a sus servicios de atención en materia de acceso a las políticas públicas de atención, asistencia y reparación; y que en los meses de julio a octubre de 2012, tramitó 41 solicitudes de ayudas humanitarias de emergencia; iii) en algunos procesos de retorno apoyados por el programa “Familias en su tierra” se ha reportado que habían sido incluidas personas que no estaban desarrollando efectivamente procesos de retorno; iv) resaltó la continuidad de la poca capacidad de tipo personal en cuanto a la valoración de las declaraciones y la inclusión en el RUV; v) recibió quejas vinculadas con la entrega de atención inmediata por parte de las entidades territoriales; vi) los avances en materia de grupos étnicos y minorías sexuales, son precarios; vii) en los municipios donde se han iniciado procesos de restitución de tierras, algunas víctimas y defensores de derechos humanos han sufrido atentados contra su vida y amenazas; viii) las administraciones locales desconocen los procesos y escenarios de decisión que deben ser reformulados en el marco del nuevo régimen legal; ix) ha habido una tendencia creciente hacia la no inclusión de personas desplazadas, situación que se habría empezado a revertir en 2011, por lo que resulta importante disponer de mecanismos objetivos de valoración; y x) se desconocen los impactos reales en términos de atención humanitaria. La PGN se refirió a la creación del Comité Intrainstitucional de atención, asistencia, restitución de tierras y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (Resolución 339 de 24 de agosto de 2011); la Unidad Nacional de atención, asistencia y reparación integral a víctimas de la violencia (Resolución 147 de mayo de 2012); la Procuraduría Delegada de Restitución de Tierras; la Directiva Conjunta con el Defensor del Pueblo 04 de mayo de 2012; las Comisiones Regionales del Ministerio Público para la Justicia Transicional (Resolución 218 de 4 de julio de 2012); la realización de un informe Diagnóstico sobre la implementación de la Ley; la organización de la Primera cumbre del Ministerio Público con gobernadores para la implementación de la Ley de víctimas; la presentación de un segundo informe sobre garantías de seguridad en relación con restitución de tierras y retornos. En particular, la PGN señaló que, en el distrito capital, se incorporó la temática en el Plan de Desarrollo del Distrito; la Alcaldía Mayor creó la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación; no se ha podido realizar el retorno de los Embera katio y Embera chami por razones de seguridad, y el retorno al Chocó está suspendido; se estableció el Centro Distrital de Atención y Reparación a Víctimas; se instaló en el mes de agosto el Comité Distrital de Justicia Transicional (aunque no ha podido garantizar la participación de las víctimas); el 13 de noviembre de 2012 se reunió por primera vez la Comisión Distrital del Ministerio Público para la Justicia Transicional; y aún no se ha aprobado el Plan de Acción Territorial de Prevención, Atención, Asistencia y Reparación a Víctimas. La PGN también indicó que planteó recomendaciones para que la herramienta de registro de víctimas se adecuara a los estándares internacionales y nacionales en materia de *conductas victimizantes* y se limitara a los interrogantes relacionados con procesos de caracterización. Asimismo, la PGN señaló que se habrían priorizado ciertas medidas de reparación que son significativas pero no prácticas para la comunidad. Según la PGN, la institucionalidad se encuentra en proceso de adecuar su funcionamiento a las necesidades de la atención a las víctimas con enfoque diferencial, para lo cual se han publicado los decretos reglamentarios para distribución en las comunidades, así como la elaboración de textos pedagógicos e ilustrativos. Sin embargo: i) no se conoce una estrategia para la recepción de declaración de víctimas de los grupos étnicos; ii) el nivel de articulación interinstitucional sigue siendo deficiente; y iii) no se ha iniciado la elección de representantes de pueblos y comunidades indígenas. Adicionalmente, de acuerdo con la PGN, existe confusión en los entes territoriales sobre cómo se debe realizar la transición entre los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada encargados de la formulación de los PIU, y los Comités de Justicia Transicional, los cuales son responsables de formular los planes de acción para atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Por otra parte, la PGN indicó que se debieron plantear estrategias de divulgación y promoción del derecho de las víctimas de desplazamiento forzado, haciendo énfasis en su carácter confidencial. Finalmente, la PGN señaló que aún persisten las mismas limitaciones de la oferta en términos de las barreras de acceso, las coberturas precarias en algunos programas y la baja prelación de los grupos de especial protección constitucional, y se desconocen cuáles han sido los resultados de la flexibilización de la oferta institucional. Véase, Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de DDHH y Asuntos Étnicos, *El papel del Ministerio Público en la implementación de la Ley 1448 de 2011*, 4 de diciembre de 2012 y Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*.

forzados, resulta preocupante que los Comités Territoriales de Justicia Transicional de la mayoría de los municipios visitados, no estén deliberando y que el diseño de los Planes de Acción Territorial en los municipios visitados se encuentre considerablemente atrasado⁷⁹¹.

499. Por su parte, la Defensoría del Pueblo explicó las tareas de orientación, asesoría⁷⁹² y representación judicial de víctimas⁷⁹³ llevadas a cabo de conformidad con lo estipulado en la Ley 1448; y destacó el fortalecimiento del programa de Defensores Comunitarios⁷⁹⁴. La Defensoría del Pueblo también se refirió al funcionamiento del Sistema de Información de Alertas Tempranas⁷⁹⁵ y consideró que la respuesta estatal en relación con los procesos de retorno no siempre es efectiva, por lo que advirtió sobre la necesidad de diseñar e implementar medidas de protección colectiva; ya que “más grave que las falencias en la evaluación del riesgo, es la ausencia de una adecuada implementación de políticas de prevención, protección y garantía de derechos”⁷⁹⁶.
500. La sociedad civil, por su parte, valoró positivamente la Ley 1448, la conformación de los espacios transicionales de interlocución y la inclusión de organizaciones defensoras de derechos humanos en las Mesas de Víctimas pero indicó que, en la práctica, existen

⁷⁹¹ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de DDHH y Asuntos Étnicos, *El papel del Ministerio Público en la implementación de la Ley 1448 de 2011*, 4 de diciembre de 2012.

⁷⁹² La Defensoría destacó que entre agosto y noviembre de 2012 ha interpuesto 1888 acciones entre derechos de petición, recursos de reposición y apelación, acciones de tutela y de revocatoria directa; a 30 de octubre de 2012, ha brindado atención psicojurídica de manera individual a 29.525 víctimas; ha iniciado una estrategia de descentralización del proceso de orientación y asesoría a las víctimas junto con el Ministerio de Justicia en 20 municipios de 5 departamentos - la segunda fase de esta iniciativa habría iniciado el 26 de noviembre, y a la fecha habrían sido orientadas 220 víctimas en los Municipios de Valdivia y Taraza en el Departamento de Antioquia.- Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pág. 1.

⁷⁹³ La Defensoría se refirió a la creación de la Unidad Operativa para la Representación Judicial a Víctimas; la constitución de un esquema de apoyo Pericial; procesos de capacitación en DDHH y DIH; el trabajo de 369 Defensores Públicos Representantes Judiciales de Víctimas ubicados en 31 defensorías regionales que han actuado frente a procesos de justicia y paz –lo que a juicio de la Defensoría todavía resultaría insuficiente-; y la realización de acciones para crear un programa especial para sujetos colectivos de derecho. Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pág. 2.

⁷⁹⁴ En el marco de este programa, 352 comunidades vienen siendo acompañadas, 66 pertenecientes a pueblos indígenas, y 154 a palenqueras, raizales, negras y afrocolombianas. La Defensoría del Pueblo también destacó el desarrollo de 82 talleres sobre medios, rutas y derechos de las víctimas, con participación de 5.244 víctimas, así como de 23 jornadas interinstitucionales con 1.703 víctimas participantes, de febrero a octubre de 2012. Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, págs. 3-5.

⁷⁹⁵ La Defensoría del Pueblo indicó que se han realizado los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento emitidas durante el año 2012; se conformó el grupo de trabajo respectivo; se han adquirido 50 estaciones de trabajo; y se registró el proyecto de inversión de tecnologías de información y comunicaciones. Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pág. 3.

⁷⁹⁶ En relación con la atención y acompañamiento a retornos y reubicaciones, la Defensoría destacó que si bien el Informe de Análisis y Valoración de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones presentado ante la Corte Constitucional documenta 40 casos, se han realizado mayores atenciones. Asimismo, señaló que en la legislación actual no está suficientemente clara la entidad estatal responsable del diseño e implementación de dichas medidas y, por lo tanto, se han presentado dificultades para impulsarlas. Por ello, según la Defensoría, los procesos de retorno deben surtir un proceso de consulta previa. Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, págs. 3-5.

importantes deficiencias y obstáculos en la implementación de esa Ley⁷⁹⁷. En particular, se ha hecho referencia a la falta de directrices y asignación presupuestaria específica para las Mesas Territoriales y dificultades en los procesos de restitución, tales como: i) el desconocimiento de las pruebas realizadas por la Unidad de Restitución de Tierras – y en ocasiones por la FGN-, que serían nuevamente ordenadas provocando dilaciones; ii) la solicitud de diligencias no contempladas por la Ley, junto con otras cuyo costo sería desproporcionado respecto a la capacidad económica de las víctimas –como avisos y publicaciones en medios de comunicación y el pago de cauciones onerosas-, así como iii) dificultades para garantizar la confidencialidad sobre nombres y datos de algunos reclamantes⁷⁹⁸.

501. Adicionalmente, la sociedad civil destacó como retos de la implementación de la Ley 1448: i) la falta de garantías para las personas que no residen en Colombia; ii) la ausencia de medidas de prevención y protección que garanticen condiciones de seguridad para los reclamantes; iii) la falta de recursos y operatividad de la institucionalidad a nivel local y falta de coordinación con la institucionalidad a nivel nacional; iv) la ausencia de reglas claras en materia de indemnización; v) las deficiencias en la atención de salud; vi) la demora en la entrega de la asistencia de emergencia; y vii) los obstáculos para la inclusión en el RUV⁷⁹⁹.

⁷⁹⁷ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁷⁹⁸ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012. Véase, asimismo, El Tiempo, *Toques de alarma*, 4 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12421424.html.

⁷⁹⁹ En particular, la sociedad civil ha indicado que: i) el Gobierno privilegió reuniones técnicas en las que se presentan textos prefijados sin la participación de las víctimas, a pesar de sus exigencias; ii) las zonas de registro o restitución de tierras son determinadas por la Fuerza Pública a través de las “zonas de consolidación” de la seguridad democrática; iii) la ley reconoce a las víctimas de agentes del Estado pero excluye otras según el momento de ocurrencia, el tipo de violación de DDHH y la condición de combatiente de la víctima; iv) las víctimas no pueden solicitar la restitución judicial de su predio sin inscribirse en el registro de la URT, lo que puede retrasar el trámite u obstaculizar la restitución; v) cerca del 30% de la población desplazada quedaría excluida del procedimiento de restitución por ser arrendataria, aparcerera o tenedora; vi) no se brindan garantías para la reparación de las víctimas que se encuentran en el exterior, bajo protección internacional; vii) se contempla un *contrato de transacción* para que las víctimas que obtengan indemnización renuncien a la reparación económica por vía judicial en caso de que exceda los montos obtenidos por vía administrativa, y aunque este contrato es opcional, podría desincentivar a las víctimas en su reclamación; viii) sólo se restituye la tierra, excluyéndose el patrimonio, la vivienda y el empleo, lo cual afecta en particular a las mujeres que son la mayoría de las personas desplazadas y despojadas forzosamente; ix) para garantizar un retorno con seguridad a las víctimas, se establecen mecanismos articulados a acciones de inteligencia que contemplan el involucramiento de civiles; x) si el usurpador confiesa el despojo de las tierras o la falsificación de los títulos, la Fiscalía lo beneficiará con el principio de oportunidad, lo que implica la renuncia a la persecución penal en su contra; xi) se producen situaciones de restitución sin restitución, dado que si en las tierras despojadas se adelanta un proyecto agroindustrial productivo, se restituirá sólo formalmente la propiedad de la tierra a la víctimas y se autorizará el uso al Estado o al opositor en el proceso de restitución, si es un tercero de buena fe; xii) faltan espacios de formación y de reglas claras para la participación, especialmente de mujeres, personas afrodescendientes e indígenas; xiii) las condiciones de seguridad son fundamentales para garantizar la participación efectiva de las víctimas; xiv) existen vacíos en la implementación de la ruta de protección en casos de amenazas a líderes; xv) existen dificultades en los procesos de inscripción de las organizaciones; xvi) los Municipios no cuentan con los recursos necesarios para garantizar el funcionamiento de las Mesas de Víctimas; xvii) dado que continúa vigente la Ley 387 de 1997, las instituciones deberían continuar brindando asistencia técnica y financiera a las Mesas de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada; xviii) los Comités de Justicia Transicional y los Subcomités Técnicos no son operativos; xix) en algunos espacios están participando las organizaciones de segundo nivel, mientras que los consejos comunitarios y los cabildos, que son predominantemente rurales, no cuentan con garantías de participación; xx) es un reto que las víctimas sean reparadas en los plazos fijados por la Ley 1448; xxi) resultan preocupantes las restricciones en el reconocimiento de las víctimas de las denominada “bandas criminales emergentes”, el incumplimiento de los plazos para la valoración de las declaraciones a fin de proceder a la inclusión en el Registro Único de Víctimas, y la indemnización en especie a través de convocatorias de vivienda y tierra; xxii) se ha producido una sobrecarga de funciones para el Ministerio Público; xxiii) se han delegado funciones en el nivel territorial sin la adecuada transferencia de capacidades técnicas, operativas y presupuestales; xxiv) existe desconocimiento de las rutas y medidas de reparación individual y colectiva, así como de la concertación e implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en los territorios afrodescendientes e indígenas; xxv) el

502. En relación con las medidas de satisfacción, la sociedad civil consideró que el Decreto Reglamentario 4800 de 2011 no establece la obligatoriedad de las medidas de satisfacción, pues establece que la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral “podrá” desarrollar planes complementarios que contengan medidas de reparación y satisfacción, cuando en la Ley se utiliza el verbo “deberá”. Asimismo, se destacó que ese Decreto no contempla disposición alguna para hacer efectivas las medidas previstas en el artículo 139 de la Ley 1448 referido a la búsqueda de personas desaparecidas, sino que delega la responsabilidad de aplicar las medidas de satisfacción a los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Ello, sin considerar que las medidas para la búsqueda de las personas desaparecidas corresponden a entes del nivel nacional como la FGN, el Instituto de Medicina Legal, la PGN y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁸⁰⁰.
503. La Comisión reconoce que situaciones de superposición y desarticulación de competencias y funciones de los órganos del Estado usualmente se vinculan a cambios normativos e institucionales, como los que se dieron a través de la puesta en marcha de la Ley 1448. Sin embargo, la Comisión advierte que esta situación se ha traducido en demoras para la población, incluso en la provisión de medidas de atención urgente, en virtud de la parálisis de las instituciones estatales o de la falta de conocimiento de los procedimientos y rutas de acción, por parte de las propias autoridades encargadas de aplicar los mecanismos previstos en la Ley. La Comisión considera que el Estado debe realizar esfuerzos concretos tanto para capacitar debidamente a sus funcionarios como para garantizar mecanismos de divulgación e información masivos sobre las medidas de reparación previstas en la Ley 1448. Ello, a la vez que hace efectivos los mecanismos de participación de víctimas previstos en dicha Ley.
504. La Comisión advierte que no ha recibido información que permita verificar de qué manera, en la práctica, se ha aplicado el enfoque diferencial. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre las dificultades específicas que enfrentan las mujeres, los pueblos indígenas, y las comunidades afrodescendientes, entre otros, para acceder a los mecanismos de reparación previstos en la Ley, sumado a las críticas de la sociedad civil relacionadas con que sólo los Decretos específicos fueron consultados, pero no así el texto de la Ley 1448.
505. La Comisión tampoco cuenta con información sobre en qué medida el Índice de Riesgo de Víctimización es utilizado como insumo por la UNP u otros mecanismos de protección pertinentes, así como para valorar la situación de seguridad de las personas retornadas. Dada la continuidad del conflicto armado, la Comisión insiste en que el avance de las medidas de restitución debe ir acompañado de las condiciones de seguridad y acompañamiento que permitan la efectiva reparación de las víctimas.

impacto de la política de prevención es limitado, ya que faltan garantías para adelantar procesos de retorno y se configura una situación de debilidad de las instituciones en el seguimiento y acompañamiento a las comunidades retornadas; xxvii) ausencia de proyectos de restablecimiento socioeconómico, y asignación de recursos para generación de ingresos; xxviii) ausencia de reglas claras en materia de indemnización; xxviii) trabas en los bancos para el cobro de la Atención Humanitaria de Emergencia para la población desplazada; xxix) en cuanto a la atención en salud, las personas deben desafiliarse en el Municipio de origen y afiliarse nuevamente en el Municipio de recepción, sumado a que no se ofrece atención psicosocial a nivel municipal, y la atención especializada es restringida; xxx) en la articulación Nación-Territorio, los distintos niveles de gobierno eluden sus responsabilidades, remitiéndose las solicitudes de las víctimas de una institución a otra, aunado a que la Nación no estaría asumiendo su rol de complementariedad frente a los territorios; y xxxi) en algunos casos, los turnos para recibir la asistencia humanitaria de emergencia pueden ser de hasta un año. I Foro Regional de Voces de las Víctimas en Nariño, noviembre de 2012.

⁸⁰⁰ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, mayo 2012, pág. 42.

506. En tercer lugar, la Comisión destaca que la participación de las víctimas no sólo es un presupuesto de legitimidad de las medidas de reparación adoptadas por el Estado, sino que es un elemento esencial para garantizar su eficacia y recobrar la confianza ciudadana, uno de los objetivos principales de los mecanismos de justicia transicional. Al respecto, el Estado explicó que: i) mediante la Circular 004 de 2012 se definieron los lineamientos para un Mecanismo Transitorio de Participación y Representación de las Víctimas hasta marzo de 2013⁸⁰¹; ii) se preveía que en marzo de 2013 comenzaran a funcionar las Mesas Permanentes de participación; y iii) la Subdirección de Participación de la UARIV ha registrado 620 organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de víctimas en todo el territorio nacional⁸⁰².
507. Por su parte, la PGN consideró que la estrategia de participación propuesta para el proceso de reglamentación de la Ley de Víctimas e implementación de la política pública carece de las mínimas condiciones que en diferentes providencias ha señalado la Corte Constitucional, y dista de la eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana, centrados en pilares como la concertación, la decisión y los ajustes a las políticas⁸⁰³.
508. En el mismo sentido, si bien la Defensoría del Pueblo reconoció que la participación de las víctimas es una “dinámica clave para la legitimidad de la política pública”, indicó que esa tarea se encuentra rezagada, ya que el proceso se inicia con serias dificultades y aún no existe un protocolo que defina el contenido y alcance de la participación⁸⁰⁴. En ese sentido, indicó que “los Organismos de Control entregaron el Primer Informe de Seguimiento el [20 de agosto de 2012] sin la presencia de los representantes de las víctimas por cuanto no se había establecido el mecanismo de elección de los mismos a esta instancia”⁸⁰⁵; y que “a un año de la Ley y cuando ya se están construyendo los planes de acción nacional y territoriales, y están ‘funcionando’ los espacios para la implementación de la política pública, la participación de las víctimas y de sus representantes es aún un propósito”⁸⁰⁶.
509. La sociedad civil destacó que la participación de las víctimas es un presupuesto de legitimidad y eficacia de la política de reparación⁸⁰⁷, y que la Ley 1448 refuerza la obligación de las autoridades de reconocer a las víctimas como parte importante en los procesos judiciales. Sin embargo, hasta ahora no ha habido una participación efectiva en el proceso de reglamentación de la Ley, y el modelo de participación planteado no distaría mucho del modelo de participación

⁸⁰¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012.

⁸⁰² Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*. Información proporcionada en la reunión con la institucionalidad prevista en la Ley 1448, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁸⁰³ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 29.

⁸⁰⁴ La Defensoría indicó que las dificultades van desde la poca información pública; débil convocatoria; limitaciones en el proceso de inscripción - sobre todo en los municipios pues los personeros asumieron el 1 de marzo sin la suficiente preparación-; y poco interés de las autoridades municipales y departamentales. Lo anterior generó limitada inscripción de las organizaciones de víctimas y en tal virtud, se consideraron alternativas como los espacios transitorios creados a través de la circular interna 004 que, aunque con buena intención, genera confusiones y contradicciones con lo dispuesto en la ley y en sus decretos reglamentarios. Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, págs. 5-6.

⁸⁰⁵ Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pág. 7.

⁸⁰⁶ Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, pág. 6.

⁸⁰⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones para garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, seguimiento y ejecución de la política pública de asistencia y reparación de la Ley 1448 de 2011*, 8 de mayo de 2012, pág. 1.

diseñado para la población en situación de desplazamiento, el cual no habría garantizado la participación efectiva de ese grupo de víctimas. Al respecto, se señaló que no existe un criterio único sobre lo que se entiende por participación, sumado a la ausencia de reconocimiento de los efectos que ha tenido –y que tiene- la violencia en los procesos organizativos y en los movimientos sociales y políticos, así como la amenaza contra la independencia de las organizaciones y las campañas de estigmatización en su contra, y el desconocimiento del derecho a la participación de las víctimas que se encuentran en el exterior⁸⁰⁸.

510. En estas circunstancias, preocupa a la Comisión que a más de dos años de adoptada la Ley 1448, tanto el Estado como la sociedad civil reconozcan que existen serias dificultades en materia de participación de víctimas en el proceso de implementación de la Ley 1448. La Comisión insta al Estado a implementar el recientemente adoptado “Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas”⁸⁰⁹ a la brevedad y a garantizar la adecuada participación de las víctimas en el proceso, a través de los canales previstos en la propia Ley de Víctimas y Decretos reglamentarios.
511. Finalmente, la Comisión reitera que la superación de la situación de impunidad respecto de las violaciones de derechos humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia, garantías judiciales y protección judicial son indispensables para garantizar la sostenibilidad y el éxito de la implementación de algunas políticas de reparación, tales como la restitución de tierras. La desactivación de los factores de violencia y la protección de las víctimas y líderes reclamantes se encuentran estrechamente ligadas al avance de las investigaciones en ese sentido.
512. La Comisión alienta al Estado a continuar avanzando en la implementación de la Ley 1448 y a adoptar las medidas necesarias para abordar adecuadamente los retos y desafíos verificados, en cuanto a la efectiva reparación integral de las víctimas del conflicto.

2. Incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas (Ley 1592 de 2012)

513. La Ley 975 estableció un incidente judicial de reparación, como fase previa a la sentencia, en el que las víctimas manifestaban ante el Tribunal de Justicia y Paz su deseo de ser reparados y la manera como pretendían obtener dicha reparación⁸¹⁰. A esos efectos, las Salas de Justicia y Paz elaboraron un Protocolo para el desarrollo de las audiencias de verificación de ejecución de sentencia⁸¹¹, así

⁸⁰⁸ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones para garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, seguimiento y ejecución de la política pública de asistencia y reparación de la Ley 1448 de 2011*, 8 de mayo de 2012, pág. 13.

⁸⁰⁹ Información disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/79-noticias/536-las-victimas-y-sus-organizaciones-ya-cuentan-con-un-protocolo-de-participacion-efectiva-de-las-victimas>

⁸¹⁰ Información disponible en: http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article2824&var_mode=calcul

⁸¹¹ De acuerdo con el protocolo, en la audiencia de supervisión de sentencia se evaluará: i) Análisis del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley 975 a los condenados para que no se produzca la revocación de la pena alternativa; ii) Informes sobre los avances en materia de financiación de la ejecución de las medidas de reparación individual y colectiva decretadas en la sentencia; iii) Informe de la Fiscalía sobre bienes de las personas condenadas por la jurisdicción ordinaria por concierto para delinquir debido a la pertenencia a un grupo paramilitar o de autodefensas; iv) Informe de Bienestar Social sobre todos los aspectos relevantes relativos a la administración de aquellos bienes que ya se encuentran en el Fondo de Reparación de Víctimas, y de todos aquellos otros que se encuentran en proceso de inclusión en el Fondo de Reparación de Víctimas; v) Informe de la Comisión Nacional de Reparación sobre todas aquellas medidas adoptadas por la misma para la obtención de donaciones nacionales e internacionales al Fondo de Reparación; vi) Informe sobre las medidas adoptadas por el Ejecutivo para hacer efectivas las contribuciones voluntarias o coercitivas (a través de la imposición de tasas, gravámenes o impuestos) al Fondo de Reparaciones por parte de aquellas personas jurídicas y sociedades que según las contabilidades aportadas por los postulados desmovilizados hayan contribuido a la financiación de los Grupos Armados al Margen de la Ley a que se refiere al Ley 975; vii) Informe sobre las medidas adoptadas por el Ejecutivo para promover un “Canje de Deudas”

como un Protocolo para el incidente de reparación⁸¹². Ese incidente permitía formular una acción judicial orientada a buscar reparación, en primer término, por cuenta del victimario directo, y en su caso del grupo paramilitar, y sólo en forma subsidiaria y a falta de bienes suficientes, por el Estado colombiano, a través del fondo de reparación⁸¹³. En el año 2010, la Comisión señaló que únicamente tres postulados habían llegado a la etapa del incidente de reparación de la Ley 975, a saber: Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino”, Uber Enrique Bánquez, alias “Juancho Dique” y Jorge Iván Laverde Zapata, alias “El Iguano”⁸¹⁴.

514. La Comisión nota que uno de los elementos más controvertidos de la Ley 1592 es la eliminación del incidente de reparación establecido en la Ley 975, y su reemplazo por un “incidente de

con prestamistas internacionales (ya sean privados, ya sean terceros Estados), a fin de que estos cancelen una parte de la deuda del país a condición de que se invierta la misma suma en reparaciones y otros tipos de apoyo a las víctimas; viii) Informe de la Fiscalía, de la Procuraduría, de Bienestar Social y de la Comisión Nacional de Reparaciones sobre las medidas efectivamente adoptadas para ejecutar las medidas de indemnización individual a favor de las víctimas establecidas en la sentencia; ix) Informe de la Fiscalía, de la Procuraduría, de Bienestar Social y de la Comisión Nacional de Reparaciones sobre el programa de ejecución de las medidas de reparación de naturaleza diferente a la indemnización individual establecidas en la sentencia; x) Informe sobre las actividades de investigación y enjuiciamiento llevadas a cabo por la jurisdicción ordinaria, así como del estado de los procesos, en relación con aquellas autoridades civiles y políticas locales, regionales y nacionales, funcionarios del ejecutivo, miembros de organismos de inteligencia del Estado, fiscales, agentes del cuerpo técnico de investigaciones, miembros de las Fuerzas Armadas, miembros de la Fuerza Pública, y otras personas, que presuntamente contribuyeron a la actuación delictiva del Bloque respectivo, y en relación con las cuales la Sala de Conocimiento compulsó copias para su investigación por *inter alia* concierto para delinquir en la decisión de legalización de cargos o en la sentencia; xi) Informe sobre el estado de ejecución de las medidas de reparación individual y colectiva decretadas en la sentencia.

⁸¹² Según el Protocolo debía acreditarse: i) Hechos y Víctimas objeto del proceso en relación con el conjunto total de hechos y víctimas registrados por la fiscalía en aplicación de la Ley 975 de 2005; ii) Presentación de la prueba en relación con la condición de víctima; iii) Determinación del Valor de las Reparaciones Individuales; iv) Determinación del Valor de las Reparaciones Colectivas; v) Conclusiones sobre el valor de las reparaciones individuales y colectivas en el presente proceso y en el conjunto de hechos registrados hasta el 1º de mayo de 2010 por la Fiscalía en aplicación de la Ley 975; vi) Financiación de las medidas de reparación individual y colectiva adoptadas en la presente decisión.

⁸¹³ CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008, párr. 6.

⁸¹⁴ El incidente de reparación de “Diego Vecino” y “Juancho Dique” se llevó a cabo a partir del 26 de abril de 2010 y tuvo una duración de once días. Dicho proceso culminó en sentencia dictada el 29 de junio de 2010, que fue apelada. En esa sentencia el Tribunal estableció un sistema de reparaciones basado en el concepto de la equidad, siguiendo la práctica de la Corte Interamericana en los casos de las masacres de Pueblo Bello y de Ituango, así como la del Consejo de Estado. Sin base en ello, estableció unas tablas de indemnización individual por delito y parentesco de carácter fijo que traten conjuntamente los daños materiales e inmateriales partiendo del valor atribuido al daño por el delito más grave, es decir el homicidio con un valor máximo de referencia de 240 millones de pesos por núcleo familiar. Sala de Justicia y Paz, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Sentencia de 29 de junio de 2010, radicación: 110016000253200680077, MP. Uldi Teresa Jiménez López, párrs. 343 - 352. Para casos de homicidio el Tribunal concedería cada víctima indirecta que tenga la condición de cónyuge, padre, madre o hijo una cuantía de 40 millones de pesos, mientras que a aquellos que tengan la condición de hermanos una cuantía de 4 millones de pesos, con un límite máximo por núcleo familiar de 240 millones de pesos. Para el caso del desplazamiento el Tribunal acudió a la práctica del Consejo de Estado el cual, atribuye por daños inmateriales a toda persona desplazada la mitad (50 salarios) de los atribuidos a cónyuge, padres e hijos en caso de un delito de homicidio (100 salarios) por lo que cada persona desplazada de un mismo núcleo familiar recibiría una cuantía de 17 millones de pesos, con un máximo por núcleo familiar de 120 millones de pesos. Para el caso de los secuestros, la Sala estableció una media entre lo que se concede en vía administrativa y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el delito de homicidio y determinó que a la víctima directa le corresponderían 30 millones de pesos, sin que el valor de lo concedido exceda por grupo familiar de 180 millones, y para los hermanos igualmente se reconocerían 4 millones. Finalmente, la Sala establece que en el caso de que una misma persona haya sido víctima de varios delitos, se realizará el cálculo de la indemnización que le corresponde a él y/o a su núcleo familiar teniendo en cuenta la cuantía correspondiente al delito más grave con un límite total por el conjunto del núcleo familiar de 240 millones de pesos. Por su parte, el incidente de reparación de “El Iguano” se inició el 7 de julio de 2010 y no había culminado. Información disponible en http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article3069&var_mode=calcul. CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 111. La Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia pero en cuanto a las medidas de rehabilitación, satisfacción, no repetición y colectivas, modificó el alcance de “orden” por “exhorto”, y dejó sin efecto los plazos establecidos para su cumplimiento. Información disponible en: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/3217-corte-suprema-ratifica-la-primer-sentencia-de-justicia-y-paz>

*identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*⁸¹⁵, en el que se verificarían las pruebas presentadas por la víctimas, si el procesado reconoce las “afectaciones” alegadas⁸¹⁶. Las víctimas no podrían reclamar su reparación económica ante el juez penal, sino que la reparación estaría sujeta a los mecanismos de la Ley 1448.

515. Durante la visita, la Unidad de Justicia y Paz indicó que esta reforma no es contraria a los estándares del sistema interamericano, en la medida en que si bien la jurisprudencia de la Corte Interamericana establece como principio la *restitutio in integrum*, no determina específicamente la forma de reparación. En particular, señaló que el incidente de reparación administrativa permite la flexibilización del proceso de reparación, mediante un procedimiento más expedito, basado en prueba sumaria, contrario a lo que ocurre con la reparación judicial, donde la prueba debía ser debatida y controvertida, y la tasación de daños era sometida al Consejo de Estado⁸¹⁷.

516. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que:

[...] la ley 1592 de 2012 no supone una desmejora en la garantía del derecho de las víctimas a la reparación integral. Por el contrario, la ley lo que hizo fue dar coherencia a los distintos sistemas de justicia transicional, con el fin de garantizar que las víctimas de justicia y paz accedan al programa administrativo de reparación de víctimas, de tal forma que exista igualdad de condiciones en la indemnización, que los bienes de los postulados nutran el fondo de reparación de todas las víctimas del conflicto armado, y que las demás medidas de reparación integral (rehabilitación, satisfacción y no repetición), no dependan de una serie de exhortos jurisprudenciales, sino que respondan a una verdadera política de reparación integral⁸¹⁸.

517. La CIDH toma nota además de que a la fecha de aprobación del presente informe, se encontraba bajo consideración de la Corte Constitucional el examen de constitucional de dicha normativa.

518. Adicionalmente, la Unidad de Justicia y Paz señaló que en el incidente de reparación administrativo existe una individualización determinada de las afectaciones causadas a las víctimas, y que las medidas de reparación serán implementadas por los expertos de la Unidad de Víctimas, a través de la ejecución de un Fondo de Reparación, dependiente de la Presidencia de la República. Además, se indicó que a partir de la Ley 1592, las víctimas acreditadas en Justicia y Paz tendrán un derecho preferente a la reparación⁸¹⁹. El Estado también ha indicado que el incidente de reparación integral generaba problemas, en la medida en que, luego de la sentencia en el caso de Mampuján, el 50% del fondo de reparaciones entonces vigente se habría destinado sólo al 0.3% de las víctimas registradas en Justicia y Paz⁸²⁰.

⁸¹⁵ Véase, Ley 1592, art. 23.

⁸¹⁶ Así, por ejemplo, si la víctima pretende que le restituyan la tierra usurpada, deberá dirigirse al Ministerio de Agricultura (Unidad de Restitución de Tierras Despojadas) y esperar que se inicie una demanda ante los jueces de restitución de tierras creados por la ley de víctimas. Comisión Colombiana de Juristas, Gallón Giraldo, Gustavo, *Una ley para ponerles conejo a las víctimas*.

⁸¹⁷ Información proporcionada en las reuniones con autoridades de la FGN, llevadas a cabo en Bogotá el 4 y 8 de diciembre de 2012.

⁸¹⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 295.

⁸¹⁹ Información proporcionada en las reuniones con autoridades de la FGN, llevadas a cabo en Bogotá el 4 y 8 de diciembre de 2012. Ver también: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Justicia y Paz”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁸²⁰ CIDH, *Audiencia Reformas constitucionales y derechos humanos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=131>.

519. En relación con la eliminación del incidente de reparación, la Comisión recibió información durante la visita según la cual existiría un impacto negativo de la eliminación del incidente de reparación, por cuanto, en la práctica, sería la instancia en la cual las víctimas podían interactuar con el postulado y formular preguntas. La información proporcionada también señala que esta modificación constituye un retroceso, tomando en consideración los altos estándares de reparación consolidados en las sentencias de Justicia y Paz, así como el hecho de que si bien el incidente de afectación previsto en la Ley de Víctimas contiene una serie de programas, no existe el compromiso de otorgar reparación. Así, se ha indicado que no existirían incentivos para que las víctimas participen activamente del proceso de Justicia y Paz, ya que directamente podrían acudir a los mecanismos previstos en la Ley de Víctimas y obtener las reparaciones allí establecidas⁸²¹. Más aún, se subrayó que la Ley 1592 impide que la Sala de Justicia y Paz pueda decretar medida de reparación alguna distinta a la de incorporar en el contenido del fallo, la versión de las víctimas sobre los daños padecidos⁸²².
520. En el mismo sentido, la sociedad civil indicó que el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa - creado por el Decreto 1290 de 2008 y derogado por el art. 297 del Decreto 4800 de 2011, reglamentario de la Ley 1448- estableció un procedimiento administrativo que establecía un *quantum* económico, independiente de la investigación y de la Ley de Víctimas, y que estaba basado en el fundamento de la “solidaridad con las víctimas”⁸²³. La Comisión advierte que, según la UAEARIV, todas las solicitudes del Decreto 1290 pendientes, están en estudio y serán valoradas a la luz de la Ley de víctimas. Por otra parte, siempre queda vigente el derecho de las víctimas a acudir a otros mecanismos distintos de la Ley de Víctimas, como presentar una demanda de reparación directa ante los Tribunales Administrativos, probando que el Estado es responsable del caso concreto⁸²⁴.
521. La Comisión observa que las disposiciones de la Ley 1592 implicarían restricciones en contraste con las medidas de reparación ordenadas en el marco de los procesos judiciales de Justicia y Paz. Al respecto, la Comisión advierte que a partir de esta ley, no existirían incentivos en materia de reparación para la participación de las víctimas en los procesos de Justicia y Paz, con excepción de la presunta atención preferente. Sin embargo, no se indica de qué manera operará el acceso preferente ni cómo se utilizarán las sumas pertenecientes al Fondo de Reparaciones de Justicia y Paz.
522. Si bien la Comisión ha reconocido que el Estado puede adoptar una pluralidad de medidas de reparación que impliquen mecanismos judiciales y no judiciales⁸²⁵, la Comisión advierte que esta reforma implicaría en la práctica, la eliminación de cualquier mecanismo de reparación judicial en el marco de los procesos de justicia transicional, contrario a las expectativas creadas a las víctimas durante los 7 años de vigencia de la Ley 975 de 2005. En sus observaciones al

⁸²¹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁸²² Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 10.

⁸²³ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometiéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 10.

⁸²⁴ Ley 1448 – Ley de víctimas. Ruta para una reparación integral de víctimas de desaparición forzada. En el caso de desapariciones forzadas, la caducidad se contará desde la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal.

⁸²⁵ CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008.

Proyecto de Informe, el Estado señaló que en realidad no tendría tal implicancia, ya que “el mecanismo subsiste en la legislación y en la práctica, cuestión distinta [sería] la aplicación”⁸²⁶.

523. Al respecto, la Comisión reitera que:

[s]i el programa integral de reparaciones ofreciera una vía administrativa como opción frente al incidente judicial de reparación de la Ley de Justicia y Paz, la CIDH entiende que no debería convertirse en un camino excluyente, sino complementario de este incidente. En vista de que el objeto de la reparación administrativa sería diferente del objeto del incidente judicial de reparación.[...]

La CIDH entiende entonces que la reparación por la vía administrativa no debiera estar sujeta al requisito de desistimiento del incidente judicial por parte de la víctima. La CIDH considera que ambas acciones deberían ser complementarias y que siempre conservaría el Estado la facultad de compensar en un incidente judicial lo abonado a una víctima en virtud del programa administrativo de reparaciones. Es así que se considera que no existe un costo de doble reparación a cargo del Estado. Es posible además que la implementación del programa administrativo tenga también por efecto disminuir la litigiosidad en materia de reparaciones⁸²⁷.

524. La Comisión también advierte que esta reforma normativa se produce en un contexto en que la propia Unidad de Justicia y Paz ha reconocido las dificultades para efectivamente recuperar los bienes ilegalmente obtenidos por los desmovilizados, sumado a la renuencia del Estado a soportar subsidiariamente el pago de las indemnizaciones otorgadas en las sentencias de Justicia y Paz, frente a la insuficiencia de los bienes aportados por los desmovilizados⁸²⁸. La CIDH reitera que el concepto de reparación tiene sus raíces en un principio de obligación, en contraste con un pago *ex gratia*. Tal como lo ha indicado la CIDH, el procedimiento administrativo de reparaciones, no debería implicar un desistimiento de la acción judicial contencioso administrativa que busca precisamente la determinación de la responsabilidad jurídica del Estado, así como tampoco un desistimiento del incidente de reparación. En este sentido, la Comisión indicó que las víctimas deberían mantener su derecho de acción judicial en el ámbito contencioso administrativo, a fin de determinar la eventual responsabilidad estatal por violaciones graves cometidas por paramilitares, tal como ha sido establecido en precedentes del Consejo de Estado⁸²⁹. Asimismo, el Estado podría siempre compensar lo que otorgue a través del programa de reparaciones administrativas, de lo que pudiera verse obligado a reparar en un proceso contencioso administrativo⁸³⁰.

525. En relación con las posibles restricciones planteadas por la CIDH, en sus observaciones al Proyecto de Informe el Estado señaló que si bien

[...] es deseable una mayor reparación en términos económicos para cada una de las víctimas del conflicto armado colombiano; empero, la aplicación de los baremos de

⁸²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 298-299.

⁸²⁷ CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008, párr. 6.

⁸²⁸ CIDH, *Audiencia Reformas constitucionales y derechos humanos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=131>.

⁸²⁹ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que la acción contencioso administrativa “sigue abierta” y que “[...] el Gobierno sí tiene voluntad de pagar la reparación administrativa, tan es así que ha destinado el presupuesto más alto en la historia de un programa administrativo de reparación de víctimas”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 319.

⁸³⁰ CIDH, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131, Doc. 1, 19 febrero 2008, párr. 7.

indemnización por vía administrativa permitirán dar alcance a la mayor cantidad de víctimas en un marco de igualdad, incluso priorizando en ello a las víctimas que participen en los procesos de Justicia y Paz⁸³¹.

526. La CIDH observa que en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que no sería posible asumir un mecanismo distinto, en relación con la posibilidad de que las víctimas que participan en los procesos de Justicia y Paz tengan acceso a un recurso judicial mediante el cual se determine el daño causado y las reparaciones correspondientes. Al respecto, el Estado señaló que “[...] esto no solo supondría derogar la Ley 1592 sino que implicaría renunciar a la apuesta de que la única forma de reparar a las víctimas del conflicto armado es a través de un programa de reparación masiva [...]”⁸³². La Comisión advierte que si bien es cierto que, de acuerdo con lo informado por el Estado, la ruta de acceso y los planes de reparación individual previstos en la Ley 1448 estarían orientados a dar atención a la situación particular de las víctimas, la CIDH nota que dichas reparaciones se encuentran en el marco de un plan administrativo de reparaciones, cuyas características son diversas de la vía judicial que previamente fue ofrecida por el Estado, a las víctimas cuyos casos se seguían en la jurisdicción especial de Justicia y Paz.
527. En el presente capítulo la CIDH ha revisado en detalle los estándares del sistema en relación con el deber que tienen los Estados de reparar graves violaciones a derechos humanos, lo que incluye una serie de elementos que son de aplicación obligatoria bajo el derecho internacional, y que tienen aspectos individuales y también de alcance general. En dicho marco, la Comisión ha reiterado que, sin perjuicio de la complementariedad que puedan tener los mecanismos de reparación que se diseñen, los Estados tienen la obligación de ofrecer una reparación integral por las violaciones a derechos humanos causadas y una respuesta judicial para garantizar el acceso a la justicia en un plazo razonable en los términos establecidos en el derecho internacional.
528. Bajo estas consideraciones, la Comisión destaca en el presente informe los puntos de preocupación en relación con los mecanismos de reparación dispuestos por el Estado, y sus recomendaciones en ese sentido. Al respecto, la CIDH nota por una parte, que subsiste la posibilidad de obtener una reparación judicial en los casos en los que los presuntos autores de las violaciones de derechos humanos son agentes estatales. Sin embargo, la eliminación del incidente de reparación, en la práctica, podría colocar a algunas víctimas en una situación de desigualdad, tomando en cuenta el alcance de la reparación que podría ser obtenido por medio de tal incidente.
529. La Comisión observa que, en principio, la disociación entre los mecanismos de justicia y los mecanismos de reparación puede tener efectos negativos, en la medida en que la revelación y comprobación de violaciones de derechos humanos y afectaciones específicas no podrían tener su correlato en materia de reparaciones. En este sentido, la Comisión considera que esa disociación afecta el interés de las víctimas en participar en los procesos judiciales así como la integralidad de las reparaciones otorgadas.
530. La Comisión es consciente de la magnitud de los recursos económicos necesarios para afrontar la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia, pero reitera que ello es consecuencia de la responsabilidad del Estado por dichas violaciones, en

⁸³¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 298-299.

⁸³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 313.

el contexto de un conflicto armado que continúa desarrollándose luego de cinco décadas. La Comisión recuerda que el Estado no puede argumentar la insuficiencia de recursos para afrontar sus obligaciones en materia de derechos humanos⁸³³.

531. Con base a lo anterior, la Comisión estima que el Estado debe adoptar los mecanismos pertinentes para garantizar que las víctimas que participan de los procesos de Justicia y Paz tengan acceso a un recurso judicial. En este sentido, la Comisión insta al Estado a salvaguardar el carácter complementario de la reparación que pudiera ser determinada vía administrativa respecto de la determinación judicial, que es la que fue previamente ofrecida por el Estado a las víctimas cuyos casos se seguían en la jurisdicción especial de Justicia y Paz. La Comisión dará seguimiento al proceso de revisión actualmente en curso ante la Corte Constitucional en relación con la Ley 1592 y estará atenta a los pronunciamientos en ese sentido.

Recomendaciones

532. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:
1. Continúe avanzando en la implementación de la Ley 1448 y adopte las medidas necesarias para abordar adecuadamente los retos y desafíos verificados.
 2. Adopte una perspectiva amplia de inclusión de víctimas en el Registro Único de Víctimas.
 3. Garantice, en la práctica, la implementación del enfoque diferencial para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex, defensoras y defensoras de derechos humanos, entre otros.
 4. Garantice la efectiva participación de las víctimas en las instancias previstas en la Ley 1448, y tome en cuenta sus expectativas, al momento de definir las medidas de reparación pertinentes.
 5. Adopte los mecanismos pertinentes para garantizar que las víctimas que participan de los procesos de Justicia y Paz tengan acceso a un recurso judicial mediante el cual se determine el daño causado y las reparaciones correspondientes⁸³⁴.

⁸³³ La Corte Interamericana ha indicado de manera reiterada que los Estados no pueden invocar limitaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano. Véase, Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párrs. 85 y 87; *Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 88, y Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218. párr. 198.

⁸³⁴ Como fue señalado *supra*, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que no era posible aceptar esta recomendación y solicitó tener en consideración que a la fecha de aprobación del presente informe, se encontraban bajo estudio de la Corte Constitucional varias disposiciones de la Ley 1592.

CAPÍTULO 4

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO

533. A lo largo de los más de cincuenta años del conflicto armado interno en Colombia, la migración forzada de millones de personas ha sido una de las principales consecuencias y estrategias de lucha armada de las partes en conflicto. La continuidad y el recrudecimiento de la crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado representa, a juicio de la CIDH, uno de los principales desafíos en materia de derechos humanos que enfrenta Colombia⁸³⁵ en la actualidad y en las décadas venideras. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado resaltó y la CIDH concuerda con dicha afirmación en el sentido de que la terminación del conflicto armado interno constituiría una contribución fundamental hacia la prevención del desplazamiento forzado.

534. Durante la visita, la Comisión recibió testimonios de personas desplazadas e información de parte de organizaciones de la sociedad civil que evidenciaban la situación de extrema vulnerabilidad de los desplazados internos, a la vez que llamaban la atención sobre un incremento significativo en el número de eventos de desplazamientos masivos e intraurbanos en los últimos años y en particular durante el año 2012⁸³⁶. La dimensión del desplazamiento interno en Colombia, su carácter prolongado y su impacto negativo para el goce efectivo de los derechos humanos de millones de personas constituyen una de las principales tragedias humanitarias no sólo en la región sino a nivel mundial.

535. El desplazamiento forzado interno conlleva múltiples violaciones de los derechos humanos⁸³⁷. Algunos de los derechos vulnerados como consecuencia del desplazamiento interno son: (i) el derecho de no ser desplazado internamente; (ii) el derecho de circular libremente en el territorio del Estado; (iii) el derecho de escoger libremente el lugar de residencia; (iv) el derecho a la integridad personal; (v) el derecho a la vida privada y familiar; (vi) el derecho a la propiedad; y (vii) el derecho al trabajo. En el caso de los NNA, también se verifica la afectación del derecho a no ser separados de la familia, el derecho a una especial protección y cuidado, y el derecho a la educación. Las mujeres, por su parte, ven afectado su derecho a la adopción de medidas por la vulnerabilidad a la violencia vinculada con su condición de desplazadas⁸³⁸. En el caso de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, se ve afectado el derecho a sus tierras y territorios ancestrales y tradicionales, y el derecho a su cultura. En ese sentido, la Corte Interamericana ha señalado que:

[e]n razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a dichas circunstancias

⁸³⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C, párr. 26; y CIDH, *Informe sobre las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 71.

⁸³⁶ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

⁸³⁷ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.; CIDH, *Informe sobre las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 85.

⁸³⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, art. 9.

de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados como sujetos de derechos humanos, su situación puede ser entendida como una condición individual de desprotección respecto del resto de personas que se encuentren en situaciones semejantes⁸³⁹.

536. En particular, en relación con el derecho de circulación y de residencia, reconocido en el artículo 22.1 de la Convención Americana⁸⁴⁰, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han interpretado ese derecho de forma que también entraña la obligación de los Estados de no llevar a cabo acciones que conlleven al desplazamiento interno de personas o coadyuvar con terceros en la perpetración de hechos generadores de desplazamiento interno⁸⁴¹. En ese sentido, tanto la Comisión como la Corte han considerado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁸⁴², los cuales se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de DIH, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del artículo 22.1 de la CADH en el contexto del desplazamiento interno. Sobre la definición de desplazados internos, los Principios Rectores establecen que:

se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida⁸⁴³.

537. Asimismo, de acuerdo con estos Principios, en un contexto de desplazamiento interno, los Estados tienen cuatro obligaciones principales: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados⁸⁴⁴.
538. Tal como lo han sostenido tanto la CIDH como la Corte, en contextos de conflicto armado interno, los Estados tienen deberes generales y especiales de protección de la población civil bajo su

⁸³⁹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 177; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 210.

⁸⁴⁰ El artículo 22.1 reconoce que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”.

⁸⁴¹ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012, Serie C No. 259, párr. 255; *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 248, párr. 220; *Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 138; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 206; y *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párr. 168.

⁸⁴² En abril de 1998, el Sr. Francis M. Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe con un anexo titulado “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso una resolución copatrocinada por más de cincuenta Estados, Colombia entre ellos. Para mayor información, véase, O.N.U., Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998. Los Principios Rectores están conformados por 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento interno.

⁸⁴³ ONU, Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Introducción: Alcance y Finalidad.

⁸⁴⁴ Partaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

jurisdicción, derivados del DIH⁸⁴⁵. En particular, resultan especialmente útiles las normas sobre desplazamiento contenidas en el Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949⁸⁴⁶. Específicamente, el artículo 17 del Protocolo II prohíbe ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas y, en este último caso, se deberán adoptar “todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”⁸⁴⁷. Al respecto, la Corte Interamericana ha confirmado la utilidad y aplicabilidad de las normas señaladas y ha recurrido también a los criterios establecidos por la Corte Constitucional de Colombia en el sentido de que “en el caso colombiano, además, la aplicación de esas reglas por las partes en conflicto se revela particularmente imperiosa e importante, puesto que el conflicto armado que vive el país ha afectado de manera grave a la población civil, como lo demuestran, por ejemplo, los alarmantes datos sobre desplazamiento forzado de personas”⁸⁴⁸.

539. En el caso colombiano, aunque los desplazados frecuentemente se ven forzados a huir de sus hogares por los mismos motivos que los refugiados, el hecho de que permanezcan en el territorio nacional conlleva que no puedan solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado ni beneficiarse del régimen de protección internacional establecido para los refugiados, conforme al derecho internacional de los refugiados⁸⁴⁹. La presencia de desplazados internos en el territorio nacional implica que es el propio Estado el que debe asumir la obligación primaria de respetar y garantizar sus derechos humanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.
540. De conformidad con la Convención Americana y otras normas de derecho internacional e interno, los desplazados internos tienen derecho a disfrutar libremente de los mismos derechos y libertades que el resto de la población⁸⁵⁰. No obstante, en la práctica, rara vez pueden hacerlo, puesto que el desplazamiento interno contradice *per se* el goce efectivo de los derechos humanos, dado que una de sus características principales consiste en que sus víctimas se han visto forzadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, lo cual implica dejar atrás sus proyectos de vida y en la mayoría de casos, la pérdida de tierras, viviendas y otros bienes y componentes del patrimonio, así como la afectación de diversos derechos que se derivan del desarraigo y del desplazamiento.
541. Asimismo, la Corte ha establecido que:

en los términos de la Convención Americana, la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar

⁸⁴⁵ Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 114; CIDH, Informe No. 64/11, Caso 12.573, Fondo, *Marino López y otros (Operación Génesis) Colombia*, 31 de marzo de 2011, párr. 215; e Informe No. 86/10, Caso 12.649, Fondo, *Comunidad de Río Negro del Pueblo Indígena Maya y sus miembros (Masacre de Río Negro) Guatemala*, 14 de julio de 2010, párr. 228.

⁸⁴⁶ Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 209.

⁸⁴⁷ Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 17.

⁸⁴⁸ CIDH., Informe No.86/06, Petición 499-04, Admisibilidad, *Marino López y otros (Operación Génesis) Colombia*, 21 de octubre de 2006, párr. 43.

⁸⁴⁹ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.

⁸⁵⁰ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo VI, Desplazamiento Forzado Interno, párr. 1, sección C.; CIDH, *Informe sobre las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 85.

medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares⁸⁵¹.

A. La situación del desplazamiento interno

542. La naturaleza y las causas de la grave situación de derechos humanos en Colombia obedecen a múltiples factores. Durante los más de cincuenta años que lleva el conflicto armado, las diversas formas de violencia han estado relacionadas por un factor común: la tenencia, el uso y la concentración de la tierra⁸⁵². Si bien el gobierno ha señalado que tiene previsto restituir 2 millones de hectáreas de tierras, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales difieren respecto a dicha cifra y algunas sitúan entre 3 y más de 5 millones de hectáreas de tierras las que han sido despojadas a las personas en situación de desplazamiento⁸⁵³.
543. Con el paso de los años, los actores armados, sus formas de violencia y sus dinámicas como responsables de la migración forzada de personas han evidenciado diversos cambios. La violencia atribuible a los actores del conflicto armado se ha manifestado de múltiples formas, tales como actos de violencia, amenazas, abusos de derechos humanos destinados a controlar territorios y dominar a poblaciones enteras en diversas zonas del país, operativos militares, operaciones de contrainsurgencia, represalias de parte de grupos paramilitares y de las guerrillas, restricciones a la movilidad -casos de confinamiento de pueblos y comunidades enteras-, riesgo de reclutamiento forzado, atentados⁸⁵⁴, hechos de violencia sexual⁸⁵⁵, trabajos forzados, asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, masacres, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, entre otras. A lo largo del conflicto armado, el destierro y el desplazamiento forzado han sido una constante, la cual se agudizó a partir de los años ochenta. Así, como consecuencia del conflicto armado y de otras formas de violencia, millones de personas se han visto forzadas a huir de su lugar habitual de residencia como desplazados internos; y otros cientos de miles huyeron del país en busca de protección internacional, como solicitantes de asilo, refugiados o solicitantes de protección complementaria. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante “CODHES”) ha sostenido que durante 2012 se ha evidenciado con mayor fuerza y dispersión la multicausalidad del desplazamiento⁸⁵⁶.

⁸⁵¹ Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 179.

⁸⁵² En 1999, CODHES señalaba que “También mediante el uso de la violencia armada se modificaron, y continúan modificándose, las relaciones de tenencia de la tierra, para perpetuar o ampliar la concentración de su propiedad, en una dinámica de acumulación que ha fomentado en gran medida la violencia política y social. Por esta vía se han desocupado y/o repoblado territorios estratégicos para la implementación de proyectos agroindustriales o de explotación de recursos naturales, para la construcción de grandes obras públicas o para asegurar el control de zonas de cultivo y procesamiento de drogas ilícitas. Por último, tal vez en su forma más visible, se ha recurrido a la violencia para ocupar territorios con criterio de dominio político y militar. Han sido, pues, la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo, manifestaciones constantes de nuestro conflicto armado interno. Así, los desplazados de comienzos de siglo por la “guerra de los mil días”, los desplazados de mediados de siglo por la “violencia” liberal-conservadora y los desplazados del fin del siglo por el actual conflicto armado, han sido y son protagonistas anónimos de unas guerras que no siempre sienten como propias, pero que cambiaron abruptamente sus condiciones de vida y sus referentes sociales y culturales.” Véase, CODHES, *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. CODHES-UNICEF: Bogotá, 1999, pág. 3; CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 16.

⁸⁵³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 53.

⁸⁵⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.

⁸⁵⁵ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 25.

⁸⁵⁶ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 4.

544. Además de la violencia de los actores del conflicto armado, la existencia de otras fuentes de violencia en Colombia también han sido identificadas como causas de la migración forzada, en especial del desplazamiento interno y de otras violaciones a los derechos humanos asociadas a esta problemática. La violencia vinculada con el narcotráfico, las disputas de tierras e intereses económicos, las fumigaciones de cultivos ilícitos, las acciones contra la erradicación manual de cultivos, la violencia socioeconómica arraigada en la injusticia social, las industrias de extracción minera y agrícola, las economías extractivas no tradicionales y los megaproyectos son algunas de las fuentes de violencia que también han conllevado a la grave crisis humanitaria del desplazamiento interno y la migración forzada en el país⁸⁵⁷.
545. La Comisión observa con preocupación que, en la actualidad, Colombia es el país con el mayor número de desplazados internos a nivel mundial, con un total de entre 4.9 y 5.5 millones de desplazados internos⁸⁵⁸. De acuerdo con el Observatorio de Desplazamientos Internos (en adelante, por sus siglas en inglés “IDMC”), las FARC, el ELN, los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares y las fuerzas de seguridad colombianas continuaron generando desplazamientos durante el año 2012. El desplazamiento forzado se ha venido incrementando de forma constante año tras año, y durante el año 2012, se registró que otras 230,000 personas más se vieron forzadas a desplazarse internamente con ocasión del conflicto armado y de violaciones a los derechos humanos. La mayoría de estas personas se vieron forzadas a desplazarse de zonas rurales a zonas urbanas⁸⁵⁹.
546. Las cifras del gobierno colombiano indican que entre 1997 y finales de 2012, 4,9 millones de personas fueron forzadas a desplazarse. Esta cifra incluye tanto nuevos desplazamientos como aquellos ocurridos en años anteriores⁸⁶⁰. Por su parte, CODHES estimaba que entre 1985 y 2012 cerca de 5,5 millones de personas fueron forzadas a desplazarse. Con respecto al total de la población de Colombia, estas cifras evidencian que entre un 10.3% y un 11.6% de la población colombiana son desplazados internos. Tanto las cifras del gobierno, como las de CODHES son cifras acumulativas, por lo tanto, no tienen en consideración que algunos desplazados internos pueden haber regresado, integrado localmente o establecido en otra parte del país.

⁸⁵⁷ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

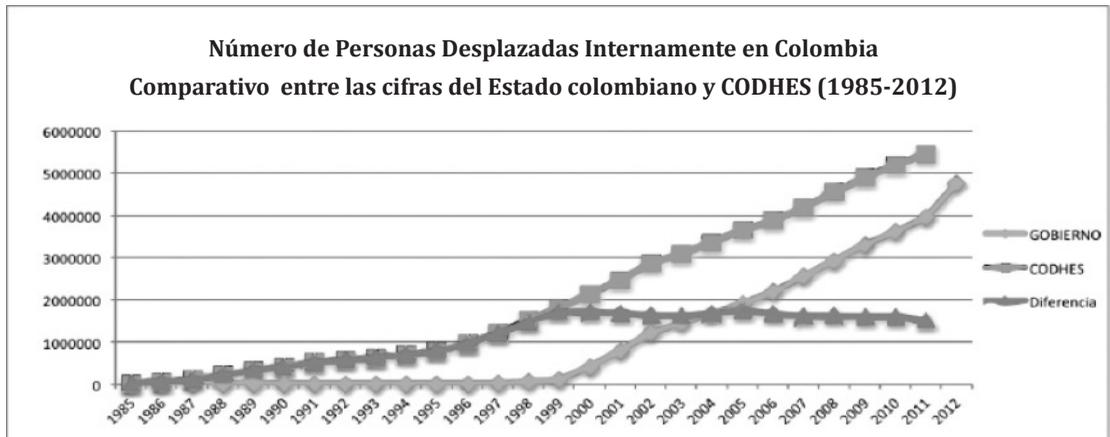
⁸⁵⁸ Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, p. 9; Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

⁸⁵⁹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.
Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, p. 25.
CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 4.
CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, p. 9; Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 35.

⁸⁶⁰ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.



547. La variación entre las cifras del gobierno y las de CODHES ha sido explicada en función de: (i) la diferencia entre el período de tiempo abarcado por los registros; (ii) los diferentes criterios de valoración aplicados por los funcionarios estatales para registrar a los desplazados; (iii) el temor de los desplazados de sufrir represalias por los grupos armados al denunciar su situación; y (iv) que la cifra del gobierno sólo incluye a aquellas personas que se encuentran en el RUV y por lo tanto, no incluye a las personas que fueron desplazadas por grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamiento a causa de fumigaciones de cultivos ilícitos⁸⁶¹, ni desplazamiento intraurbano.
548. La Comisión también ha sido informada de que los registros y cifras de desplazamiento están retrasados en el tiempo y desfasados cronológicamente, y que las cifras del sistema de Naciones Unidas, las agencias de cooperación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales y las autoridades étnico-territoriales no serían tenidas en cuenta, factores que inciden en la invisibilización de la alta cifra de subregistro de desplazados⁸⁶².
549. La Comisión nota que el incremento de 1 millón de desplazados entre la cifra que manejaba el gobierno para finales de 2011 de 3,9 millones y la cifra de 4,9 millones de desplazados para finales de 2012 se explica por las medidas de reparación previstas en la Ley de Víctimas, las cuales motivaron un incremento significativo en las solicitudes de registro de personas desplazadas en el RUV. La ley 1448 estableció un plazo de dos años para la reducción del subregistro de desplazados y un plazo de un año para el traslado del RUPD al RUV. Sin embargo, la Comisión ha recibido información que indicaría que a partir de ese proceso ha sido muy difícil encontrar información clara sobre el registro de desplazados, dado que existiría un gran retraso en la migración entre estos dos registros⁸⁶³.

⁸⁶¹ Internal Displacement Monitoring Center, *Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict or Violence*. Ginebra, 2012, pág. 58.

⁸⁶² Consejo Noruego para Refugiados, *NRC Emergencias. Situación y respuesta humanitaria Suroccidente Colombiano*.

⁸⁶³ La CIDH nota que de acuerdo a la información aportada por el Estado, recién en el segundo semestre de 2012, la Unidad de Víctimas inició un “proyecto de análisis de calidad de bases de datos [...] como paso inicial del proceso de migración de las bases de datos en las que históricamente se ha recogido información de población víctima de desplazamiento forzado [...] al registro Único de Víctimas”. De acuerdo a la información disponible, para el 2013 todavía seguiría en proceso de construcción la migración de los registros. En ese sentido, el Estado informó que “de forma paralela, se ha realizado el levantamiento de procesos y especificaciones dando inicio al desarrollo de la herramienta tecnológica definitiva que soportará el RUV”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 332.

550. Por otra parte, con ocasión de la visita, la Comisión recibió información preocupante sobre que un gran número de personas fueron desplazadas por la actuación de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, desplazamientos forzados que no estarían siendo registrados⁸⁶⁴. En otro gran número de casos, el causante del desplazamiento es registrado como un grupo armado no identificado o desconocido, casos en los cuales también podría presumirse que también se trató de esos grupos. Acorde con lo anterior, se encuentran las declaraciones hechas por Andrés Santamaría Garrido, Presidente de la Federación Nacional de Personeros (en adelante “FENALPER”) en abril de 2013, quien llamó la atención sobre la vulnerabilidad de la población frente a esa nueva amenaza de desplazamiento. Según Santamaría, lo más preocupante de esa situación “es que esas víctimas no están cobijadas en la Ley 1448”⁸⁶⁵. La Comisión toma nota de la información aportada por el Estado según la cual a partir de la decisión de la Corte Constitucional C-280 de 2013 y en seguimiento al Auto 119 de 2013, la Unidad de Víctimas habría empezado a incluir en el RUV a víctimas de desplazamiento forzado, “sin importar el autor del hecho”⁸⁶⁶.
551. Por otra parte, la información disponible también revela que, además de ser uno de los mayores problemas derivados del conflicto armado interno, el fenómeno del desplazamiento forzado también está vinculado con el desarrollo de la minería y los megaproyectos de infraestructura, a través de procesos de reubicación, ventas masivas de territorios por falta de oportunidades, y entrega de territorios por parte del Estado sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley⁸⁶⁷.
552. De acuerdo con la información con la que cuenta la Comisión, el acceso de los desplazados internos a servicios sociales básicos - tales como vivienda- y la generación de ingresos continúan siendo insuficientes, sin perjuicio de las medidas que ha venido adoptando el Estado en ese sentido. En ese sentido, la CIDH tiene en cuenta lo informado por el Estado sobre: i) la entrega de 2.537 soluciones de vivienda rural a la población víctima, correspondientes a las adjudicaciones de subsidios realizadas antes de 2012; ii) la sanción de la Ley 1537 de 20 de junio de 2012 (*“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”*); y iii) el diseño del “Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las víctimas de conflicto armado” diseñado por el Ministerio del Trabajo, iniciado en 2012 y cuya extensión se prevé hasta el 2012, entre otras⁸⁶⁸.
553. Al respecto, el IDMC ha sostenido que los desplazados internos tienen menos acceso a servicios básicos que el resto de la población en Colombia y ha indicado que el 94% de los desplazados

⁸⁶⁴ Al respecto, en su reciente Auto de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró que: “la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM cuando no se presentan con ocasión del conflicto armado y en general, en aquellas situaciones en las que el desplazamiento no guarda una relación cercana ni suficiente con el mismo bajo los escenarios descritos en la Ley 387 de 1997, para efectos de garantizar sus derechos de protección, asistencia y atención, no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional”. Corte Constitucional, Auto 119 de 24 de junio de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸⁶⁵ Revista Semana, *Las violentas cifras de las bacrim*. 15 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/las-violentas-cifras-bacrim/340170-3>

⁸⁶⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 334.

⁸⁶⁷ Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, pág. 11.

⁸⁶⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 336-339.

internos viven por debajo de la línea de pobreza y el 77% en extrema pobreza o indigencia⁸⁶⁹. Esos datos coinciden con los hallazgos del Proceso Nacional de Verificación llevado a cabo por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el cual ha señalado que:

la calificación del desplazamiento forzado como una tragedia humanitaria procede justamente de la conclusión más preocupante del proceso de verificación: Los desplazados son el grupo social más vulnerable entre los vulnerables. Han sido despojados de más de 5,5 millones de hectáreas, sus niveles de pobreza han pasado del 50% antes del desplazamiento al 97% después del mismo y lo propio ocurre con los índices de indigencia que se han incrementado del 23% al 80%. Sólo el 5% habita una vivienda digna. Más del 80% desconoce sus derechos en tanto víctimas, sólo el 13% cuenta con ingresos superiores al salario mínimo legal y más del 50% ha reportado hambre física⁸⁷⁰.

554. La Comisión advierte que la prevención del desplazamiento forzado y la garantía de los derechos humanos de las personas desplazadas todavía enfrenta importantes desafíos en Colombia. No sólo persiste el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional respecto de la situación de las personas desplazadas, sino que además la puesta en marcha de la institucionalidad y mecanismos previstos por la Ley 1448 habrían incidido negativamente en la visibilidad y especificidad de la situación de los desplazados, así como en la posibilidad de una respuesta estatal diferenciada frente a su situación. Miembros de organizaciones de desplazados manifestaron a la Comisión que, tras la entrada en vigor de la Ley de Víctimas, muchos de los avances que habían hecho en materia de política pública sobre desplazamiento forzado se habían diluido y ahora nuevamente enfrentaban muchos de los problemas que ya habían superado hace varios años.
555. Aunado a lo anterior, la Comisión destaca que Colombia es el mayor país de origen de refugiados, solicitantes de asilo y personas en situación similar a la de un refugiado en las Américas. Sin embargo, la Comisión observa que a pesar de su magnitud y de las graves implicaciones que tiene para estas personas y sus familias, la situación de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en busca de protección internacional de origen colombiano se ha mantenido prácticamente invisibilizada dentro de la agenda pública.
556. De acuerdo con ACNUR, a finales de 2011 habían 113.605 refugiados, 283.344 personas en situación similar a un refugiado y 42.569 solicitantes de asilo, cuyas solicitudes estaban pendientes de ser resueltas⁸⁷¹. Estas personas han huido de la violencia asociada al conflicto armado y de las violaciones a sus derechos humanos, y viven como refugiados o en condiciones muy difíciles en otros países⁸⁷². De acuerdo con CODHES, entre 2010 y 2011, los refugiados colombianos reconocidos se encontraban un 47,9% en Ecuador (54.243 a diciembre de 2011); y el 52% restante se encontraba en países como Estados Unidos (33.455 en 2010), Canadá (16.054 en 2010), Costa Rica (10.279 en junio de 2011), Venezuela (2.734 en julio de 2011), Panamá (1.328 en diciembre de 2010), Chile (814 en julio de 2011), Brasil (654 en diciembre de 2011), Argentina (403 en julio de 2011) y México (247 en julio de 2011)⁸⁷³.

⁸⁶⁹ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.

⁸⁷⁰ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Superar la exclusión social de la población desplazada*. Bogotá: CODHES, 2009, pág. 28.

⁸⁷¹ ACNUR, *Tendencias Globales 2011: Un año de crisis*. ACNUR, 2012, pág. 42.

⁸⁷² Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 24.

⁸⁷³ CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 80.

1. Desplazamientos masivos

557. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre el incremento de los desplazamientos masivos durante los últimos años y el recrudecimiento de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado. Con base en estimaciones de ACNUR, durante el año 2012, se produjeron 137 desplazamientos masivos, los cuales conllevaron a que por lo menos 9,690 familias huyeran de sus hogares, lo que representó el doble de la cifra de 2011⁸⁷⁴. En ese sentido, CODHES suministró información a la Comisión en la que se indicaba que hasta el 20 de noviembre de 2012 se habrían producido 119 eventos de desplazamiento masivo, circunstancia que habría afectado a aproximadamente 42.724 personas⁸⁷⁵. Estos desplazamientos masivos representaron un incremento del 63% respecto al año 2011, en el que se registraron 73 eventos de esta clase, que afectaron a 29.521 personas⁸⁷⁶.

558. Adicionalmente, la información indica que las principales zonas de afectación de ese tipo de desplazamientos fueron la Costa Pacífica, el Bajo Cauca Antioqueño, el Suroriente, el Catatumbo y la Costa Atlántica, siendo los departamentos más afectados Cauca (34 eventos con 9598 personas), Nariño (18 eventos con 7761 personas), Valle del Cauca (12 eventos con 5613 personas), Putumayo (10 eventos con 5453 personas) y Antioquia (10 eventos con 3596 personas), así como los municipios de Buenaventura (11 eventos con 5213 personas), Caloto (9 eventos con 2446 personas), Puerto Asís (7 eventos con 4103 personas), Tumaco (6 eventos con 3276 personas), Tierralta (5 eventos con 746 personas) y Miranda (5 eventos con 1518 personas)⁸⁷⁷.

559. La Comisión observa que la mayor parte de estos eventos de desplazamientos masivos tuvieron lugar en zonas costeras, en particular en Departamentos y Municipios ubicados al sur de la Costa Pacífica, los cuales han sido identificados como lugares y corredores estratégicos para el narcotráfico. A su vez, gran parte de las comunidades que vivían en estos municipios son comunidades afrodescendientes e indígenas. En particular, en el caso del Chocó, la Comisión recibió información sobre la continuidad del fenómeno de desplazamiento masivo crónico, circunstancia a la que se suman dificultades para la adopción de mecanismos de alerta temprana, en territorios lejanos o aislados⁸⁷⁸.

2. Desplazamientos Intraurbanos

560. Durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre el aumento del fenómeno del desplazamiento intraurbano, esto es, una tipología del desplazamiento forzado que consiste en la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer control territorial⁸⁷⁹. La sociedad civil indicó que este fenómeno se configura como una estrategia de control sobre economías ilegales, y es consecuencia de la ausencia de instituciones civiles del Estado, así como de una respuesta ineficiente de la fuerza pública en sectores marginales de las ciudades⁸⁸⁰, caracterizados por condiciones endémicas de pobreza y fractura social⁸⁸¹.

⁸⁷⁴ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence*. IDMC: Geneva, 2013, pág. 38.

⁸⁷⁵ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 3.

⁸⁷⁶ CODHES, *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisible*. Bogotá, 2012, pág. 23.

⁸⁷⁷ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 5.

⁸⁷⁸ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

⁸⁷⁹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 6.

⁸⁸⁰ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 6.

⁸⁸¹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 7.

561. Asimismo, se señaló que el desplazamiento forzado intraurbano: (i) parece implicar menos costos de movilización que un desplazamiento interurbano o intermunicipal; (ii) puede mantener sus lazos sociales activos y prestar asistencia en cuanto a vivienda y alimentación temporal; (iii) permite mantener las fuentes informales de ingresos; (iv) fomenta la perspectiva de un pronto retorno para evitar el despojo; y (v) parece mejor que permanecer en el lugar de residencia donde la coacción armada es ineludible o donde no es posible denunciar la situación a las autoridades⁸⁸².

562. La sociedad civil también destacó que el desplazamiento forzado intraurbano evidencia la movilización estratégica del conflicto armado hacia las zonas urbanas en donde se facilita el tráfico de armas, la extorsión, el narcotráfico y el microtráfico de drogas⁸⁸³, y que, a pesar de tratarse de un fenómeno extendido, se encuentra subregistrado en virtud de que ni las víctimas ni los funcionarios los reconocen como desplazados, y además, existe una situación de temor a ser objeto de un hecho victimizante o ser señalado por denunciar, o a recibir una nueva amenaza⁸⁸⁴. Al respecto, se insistió en que la inclusión de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano constituye uno de los desafíos de la Ley de Víctimas, en la medida en que los principales responsables son grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares que no tienen un claro reconocimiento como actores del conflicto armado⁸⁸⁵.

563. Adicionalmente, la Comisión recibió información que indica que en municipios como Buenaventura, Soacha y Tumaco, el desplazamiento forzado podría despejar áreas contempladas dentro de los planes de desarrollo del municipio como zonas de crecimiento, cuyo propósito no es el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales, sino la construcción de obras de gran envergadura que motivan la inversión de capital extranjero o la ejecución de proyectos extractivos, de vivienda, turísticos o comerciales⁸⁸⁶. En particular, durante la visita, la Comisión fue informada acerca de que la Comuna 8 de la ciudad de Medellín - habitada en su mayoría por personas afrodescendientes y donde se desarrollarían emprendimientos tales como el Cinturón verde Metropolitano, la construcción de una estación de Metrocable y la construcción del Tranvía-, habría sido objeto de desplazamiento masivos por parte de grupos armados ilegales⁸⁸⁷.

B. La continuidad del estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada

564. Ante el incumplimiento generalizado de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada - derivados de la carta de derechos especiales establecidos por la Ley 387 de 1997 y demás normas de protección-, la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, respondió a las acciones de tutela interpuestas por miles de personas desplazadas en todo el país. En esa sentencia, la Corte Constitucional declaró:

la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y

⁸⁸² CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 9.

⁸⁸³ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 8.

⁸⁸⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 10.

⁸⁸⁵ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 11.

⁸⁸⁶ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012, pág. 8.

⁸⁸⁷ Contexto de Derechos Humanos Comuna 8- Villa Hermosa. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales⁸⁸⁸.

565. Asimismo, la Corte ordenó al Estado la adopción de una serie de medidas destinadas a proteger el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, entre ellas, políticas públicas integrales y adecuadas a las necesidades y derechos especiales de la población desplazada y para la superación del estado de cosas inconstitucional⁸⁸⁹.
566. La Comisión nota que la falta de superación de la grave situación humanitaria que representa el desplazamiento forzado en Colombia ha llevado a la Corte Constitucional a proferir numerosos Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. En octubre de 2011, luego de más de 7 años, la Corte Constitucional concluyó en el Auto 219 de 2011 que, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano y los resultados obtenidos hasta el momento, persistía el estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población desplazada⁸⁹⁰. Asimismo, la Corte Constitucional sostuvo que se constataba que “a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados para superar las falencias de capacidad institucional, de coordinación y de esfuerzo presupuestal requerido presentados por el Gobierno Nacional no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria”⁸⁹¹. En virtud de ello, la Corte Constitucional ordenó al Estado tomar una serie de medidas, *inter alia*, transparentar el gasto público en desplazados e informar el avance en la cobertura de servicios sociales respecto a las víctimas⁸⁹².

C. Atención a la población desplazada. Coordinación entre los programas previstos en la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011

567. La Comisión reitera su reconocimiento al avance que significó la promulgación de la Ley 1448 para la protección y la reparación de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la situación de las personas desplazadas en Colombia aún evidencia importantes falencias. En particular, la Comisión ha sido informada de que aún no se han tomado medidas para ampliar el número de beneficiarios, más allá de los contenidos en los registros oficiales.
568. La Corte Constitucional ha tenido oportunidad de abordar el fenómeno del desplazamiento en varias oportunidades, a través de las cuales consolidó su jurisprudencia sobre el carácter de población especialmente protegida, cuya protección resulta urgente⁸⁹³, en virtud de que una

⁸⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004.

⁸⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004. El estado de cosas inconstitucional se definió como la existencia de falencias graves en la disposición de recursos institucionales y financieros y la insuficiencia, si no falencia, de políticas públicas, que se traducen en una situación de negación fáctica del acceso efectivo a los derechos reconocidos por el mismo Estado.

⁸⁹⁰ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹¹ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹² Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2009 y sus autos de cumplimiento, Auto 219 de 2011, 13 de octubre de 2011.

⁸⁹³ En la Sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional sostuvo que las personas en situación de desplazamiento forzado gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a

serie de derechos constitucionales fundamentales resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado⁸⁹⁴. Asimismo, en cuanto al acceso a los programas de atención, la Corte Constitucional ha indicado que:

el instrumento creado para lograr la ‘identificación’ de la población desplazada no puede convertirse en una barrera de acceso a las prestaciones que buscan garantizar su protección, con lo cual los efectos que se derivan de la inclusión en el registro son meramente declarativos y en forma alguna afectan la condición objetiva del desplazamiento⁸⁹⁵.

569. Durante la visita, la Unidad de Víctimas indicó que está realizando un trabajo coordinado y que la población desplazada mantiene ciertas especificidades dentro del RUV. Sin embargo, de acuerdo con la información aportada por el Estado, se verificarían ciertas dificultades en la implementación de la Ley 1448, así como en la coordinación con los mecanismos anteriores de atención a población desplazada, previstos en la Ley 387 de 1997⁸⁹⁶. El Estado también brindó información sobre la atención en la prevención y en las emergencias, así como sobre la provisión de atención humanitaria⁸⁹⁷. Adicionalmente, la Comisión recibió información sobre iniciativas

reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales, y cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades apremiantes. Asimismo, en la Sentencia T-458 de 2008, la Corte Constitucional reiteró su consolidada línea jurisprudencial en el sentido de resaltar que la condición de desplazado es el resultado de una particular situación de hecho en la cual se encuentra una persona, la cual se caracteriza, en términos generales, por la coincidencia de los siguientes elementos: (i) en primer lugar, se presenta una migración dentro de las fronteras del territorio nacional, (ii) el motivo del traslado obedece a la amenaza, o vulneración efectiva, que se cierne sobre las libertades fundamentales del ciudadano, (iii) adicionalmente, se observa que dicha afectación guarda un estrecho vínculo con supuestos relacionados con el conflicto armado o con infracciones de las garantías consignadas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

⁸⁹⁴ La Corte Constitucional ha precisado que entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso se encuentran: el derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidad, las personas de tercera edad y otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger su lugar de domicilio; los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; los derechos económicos, sociales y culturales, la unidad familiar y la protección integral de la familia; el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a la seguridad personal; la libertad de circulación por el territorio nacional; el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir; el derecho al trabajo; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz; el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la igualdad. De la misma manera, la Corte Constitucional señaló que en la medida en que toda víctima de desplazamiento es a su vez sujeto pasivo del delito de desplazamiento, de tal condición se derivan los derechos de verdad, justicia y reparación. Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, Sentencia T-215 de 2002, Sentencia T-227 de 1997, Sentencia SU 1150 de 2000, Sentencia T-098 de 2002, Sentencia SU 1150 de 2000, Sentencia T-1635 de 2000, Sentencia T-645 de 2003, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-258 de 2001, Sentencia T-795 de 2003, Sentencia T-1365 de 2002, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-1346 de 2001, Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-227 de 1997, Sentencia T-669 de 2003; Sentencia T-1635 de 2000; Sentencia T-327 de 2001; Sentencia T-1346 de 2001; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-098 de 2002; Sentencia T-215 de 2002; Sentencia T-602 de 2003; Sentencia T-721 de 2003; Sentencia T-215 de 2002; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-367 de 2010; Sentencia T-367 de 2010; Sentencia T-328 de 2007; Sentencia T-563 de 2005; Sentencia T-327 de 2001; Sentencia T-268 de 2003; Sentencia T-468 de 2006.

⁸⁹⁵ Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007 y Sentencia T-563 de 2005. La Corte Constitucional ha concluido que la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), constituye básicamente una herramienta para lograr la identificación de la población desplazada, establecer su situación socioeconómica y las necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos, con el propósito de diseñar y adoptar medidas eficaces para atenderla de manera adecuada. Corte Constitucional, Sentencia T-328 de 2007 y Sentencia T-563 de 2005. En el mismo sentido, la Corte Constitucional indicó que la inscripción en el RUPD no puede ser la que otorga el carácter de desplazado, toda vez que la protección de los derechos fundamentales de aquellas personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa del conflicto armado, no puede condicionarse a una certificación expedida por hechos que se presentan a su consideración. Una conclusión contraria desconocería el carácter material de la Constitución y la eficacia directa que caracteriza los derechos fundamentales. Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 2001, Sentencia T-268 de 2003 y Sentencia T-468 de 2006.

⁸⁹⁶ Información proporcionada en la reunión con la Unidad de Víctimas, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

⁸⁹⁷ El Estado informó que en el período comprendido entre los meses de enero y septiembre de 2012, se efectuó un total de 34.788 entregas por un valor de \$10.296.664.995 a 22.275 familias beneficiadas, de los cuales \$5.474.687.404 (53,17%) corresponden a Prevención; \$4.392.446.481 (42,66%) a Emergencias, y \$429.531.110 (4,17%) a Retornos / Reubicaciones. Dentro de las intervenciones realizadas en el año 2012, se resalta la de entrega de los Kit de Albergue por valor de \$1.422.161.122, para la dotación de Albergues Temporales en zonas

de exoneraciones y condonaciones del pago del impuesto predial a la población desplazada⁸⁹⁸, -en algunos casos respecto de los predios restituidos, retornados o formalizados-, así como iniciativas de exenciones tributarias a las personas víctimas de secuestro y desaparición forzada, reconocimiento del tratamiento que opera en el distrito capital para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a su cargo y regulación del acceso al sistema de seguridad social en salud y educación para sus familias⁸⁹⁹.

570. Sin embargo, la Comisión también ha recibido información sobre el hecho de que la falta de actuación de la Unidad de Víctimas, su interpretación restrictiva en cuanto a la inclusión en el registro, así como la parálisis de la ayuda desde el 20 de diciembre de 2011 a octubre de 2012, devino en una carga desproporcionada para los recursos de los Departamentos y/o Municipios -con capacidades presupuestarias desiguales-, que enfrentaron dificultades para absorber todas las demandas de la población desplazada.
571. Al respecto, la PGN explicó que en abril de 2012 se emitió el Decreto 790 que define funciones e instancias de atención a víctimas de desplazamiento en el contexto de la Ley 1448. De acuerdo con ese Decreto, se reitera la continuación de las funciones y mandatos fijados bajo la Ley 387 de 1997 y el proceso de la Sentencia T-025 de 2004⁹⁰⁰, “por lo que se borra cualquier especificidad institucional en las políticas, y constituye un retroceso frente a los desarrollos normativos y de políticas gestados bajo la ley 387”⁹⁰¹. Además, según la PGN, la persistencia del estado de cosas inconstitucional lleva a que las autoridades responsables dentro del SNARIV deban mantener una agenda independiente⁹⁰². En el mismo sentido, consideró que la Ley 1448, al centrarse en las víctimas, “no contempla una estructura de servicios de prevención del desplazamiento, por lo que se debe apoyar en la fase de estabilización socioeconómica de la Ley 387 para poder complementar la intervención”⁹⁰³.
572. Asimismo, la PGN sostuvo que el Gobierno Nacional es consciente de los vacíos existentes en lo que respecta al principio de la coordinación con las entidades territoriales, especialmente en la implementación de las estrategias de atención primarias, y la consecución y ejecución de los recursos económicos y logísticos⁹⁰⁴. En particular, la PGN señaló que en los departamentos de Córdoba y Cauca no existen directores y/o coordinadores territoriales

de alto riesgo de ocurrencias de Emergencias Humanitarias derivadas del conflicto armado. Estos Kit han sido entregados en 93 municipios y beneficiaron aproximadamente a 4.438 hogares. Asimismo, señaló que se ha suministrado atención humanitaria a la población víctima de desplazamiento, agrupando las 174.067 personas incluidas en el 2012, por núcleos familiares u hogares se tiene 49.611 hogares Incluidos en el RUV como víctimas del desplazamiento forzado. De las 49.611 familias incluidas, se han atendido 35.865 familias con componentes de atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de transición, a través de 44.241 colocaciones de giros en dinero. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Desplazamiento forzado”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁸⁹⁸ La información proporcionada se refiere a acuerdos adoptados en los municipios de Carmen de Viboral, Caucasia, Frontino, San Carlos (todos del Departamento de Antioquia), y María La Baja (Bolívar). En el mismo sentido, Gobernación de Antioquia, *Alivios fiscales para la población víctima de la violencia. Preguntas más frecuentes sobre el impuesto predial*, 2010.

⁸⁹⁹ Alcaldía de Bogotá, Acuerdo Nro. 124 de 9 de julio de 2004.

⁹⁰⁰ Entre esos mecanismos se encuentran el Decreto 250 de 2005 y los Acuerdos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNARIV-.

⁹⁰¹ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 3.

⁹⁰² Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 6.

⁹⁰³ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 8.

⁹⁰⁴ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 28.

de la UARIV, situación que se replica en todos los Departamentos⁹⁰⁵ y que, en el nivel local, puede desvirtuar la función de coordinación del sistema. También se indicó que ese escenario se replica respecto de la conformación de los Centros Regionales de Atención y Reparación para las Víctimas, ya que sólo se creó un centro⁹⁰⁶. Adicionalmente, la PGN sostuvo que seis meses después de puesto en marcha el SNARIV no cuenta con puntos específicos de atención en el nivel local, por lo que las antiguas Unidades de Atención y Orientación (UAO) del SNAIPD fungen en la actualidad como CRARV, sin contar con la capacidad institucional suficiente para brindar una atención integral a las víctimas en el marco de la nueva institucionalidad⁹⁰⁷.

573. En cuanto al cronograma de la UARIV, la PGN consideró que si bien se cumplió con la formulación de diagnóstico, no se verificarían avances en la ejecución del cronograma para el funcionamiento de los planes de fortalecimiento ni en el diseño de un instrumento de seguimiento periódico⁹⁰⁸. Asimismo, según la PGN, las solicitudes de apoyo presupuestal que formularon las entidades territoriales en el marco del proceso de asistencia a la población víctima del delito de desplazamiento forzado fueron rechazadas bajo criterios aún desconocidos, como en el caso de la Alcaldía de Río Quito, en el Departamento de Chocó, donde el gobierno nacional sólo ha dado respuesta a uno de los cuatro proyectos formulados por el Municipio⁹⁰⁹.
574. A modo de conclusión, la PGN identificó como principales obstáculos en los procesos de reformulación de la política pública de atención integral a la población en situación de desplazamiento y de la implementación de la Ley de Víctimas: i) deficiencias en la presencia territorial de las entidades nacionales encargadas de coordinar la oferta institucional, ii) debilidades en los procesos de registro, caracterización y en general, en los sistemas de información de la población víctima del delito de desplazamiento forzado; y iii) carencia de instrumentos eficaces que permitan evaluar los procesos de retorno a corto, mediano y largo plazo, lo que impide contar con información suficiente para poder afirmar que cesaron las condiciones de vulnerabilidad de la población retornada y establecer que el proceso de reestablecimiento de derechos fue exitoso⁹¹⁰.

D. Sostenibilidad de las políticas de retorno

575. Durante la visita, el Estado presentó información sobre las medidas implementadas para garantizar que las personas desplazadas pudieran retornar a sus territorios. El Estado presentó como modelo exitoso el caso de la Alianza Medellín-San Carlos, que se proyecta desde la estrategia “Retornar es vivir” de Acción Social y “Familias en su tierra”, permitiendo el retorno

⁹⁰⁵ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 8.

⁹⁰⁶ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, págs. 8-9.

⁹⁰⁷ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 10.

⁹⁰⁸ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 10.

⁹⁰⁹ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 14.

⁹¹⁰ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 36.

de 300 familias⁹¹¹. Al respecto, la PGN consideró que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no ha establecido un esquema específico que permita instrumentalizar los retornos y reubicaciones de la población desplazada en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad⁹¹², y destacó que no informa de manera clara cuándo se puede contar con un instrumento eficaz de medición y seguimiento a los procesos de retorno y reubicación⁹¹³.

576. Puntualmente, la PGN manifestó una serie de observaciones sobre el “Plan Retornar es Vivir”, tales como: i) falencias en los componentes de seguridad y protección de la población víctima del delito de desplazamiento forzado; ii) vacío de información en varias de las administraciones locales y departamentales acerca de los protocolos de retorno y/o reubicación, lo que impide una debida comprensión sobre la manera en que estos procesos deben surtirse; y iii) ausencia de evaluaciones de seguridad que permiten adelantar en debida forma un proceso de retorno con garantías de no repetición⁹¹⁴. Asimismo, la PGN ha identificado debilidades en los componentes de seguridad, protección y garantías de no repetición de los procesos que se han focalizado en la estrategia *Familias en su Tierra*, y falencias en la articulación Nación-Territorio en lo referente a programas de fortalecimiento del desarrollo social adelantados en el marco de los procesos de retorno y reubicación⁹¹⁵.
577. Más aún, la PGN advirtió la existencia de una incapacidad para determinar en qué comunidades retornadas ocurrieron hechos victimizantes, ya que del seguimiento y/o acompañamiento se informa sobre el ente territorial en abstracto y no sobre la comunidad en donde se adelantó el proceso de retorno y/o reubicación, es decir, se puede establecer si en el ente territorial se presentaron hechos victimizantes, pero no se puede determinar si éstos recayeron en la población retornada y/o reubicada⁹¹⁶.
578. Por otra parte, el desminado de los territorios todavía plantea importantes dificultades. En particular, la Comisión nota con preocupación que continúa la victimización de personas por causa de minas antipersonales⁹¹⁷. La Comisión advierte con preocupación que la presencia de minas antipersonales y el riesgo de victimización provocan desplazamientos forzados y suponen importantes obstáculos para el retorno de los desplazados a los territorios despojados. En efecto, el Estado informó que el 50% de las tierras objeto de restitución posee minas antipersonales⁹¹⁸.

579. La Comisión observa con preocupación que la continuidad del conflicto armado interno y la actuación de los grupos armados ilegales en los diferentes territorios son condiciones que obstaculizan el efectivo retorno de la población desplazada. La Comisión observa que los reclamantes de tierras y los líderes de los procesos de

⁹¹¹ La Escalera, El Periódico Sancarlitano, Edición mes de julio. Información proporcionada por el Estado durante la visita *in loco*.

⁹¹² Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 30.

⁹¹³ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 33.

⁹¹⁴ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 30.

⁹¹⁵ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 31.

⁹¹⁶ Procuraduría General de la Nación, *Proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 desde la perspectiva de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado*, pág. 32.

⁹¹⁷ Información disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

⁹¹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Ley de Víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

restitución se encuentran en una especial situación de riesgo, por lo que el Estado debe evaluar adecuadamente cada situación específica, proveer las medidas de seguridad más apropiadas y generar mecanismos de monitoreo y acompañamiento luego de la restitución, así como establecer indicadores eficaces para evaluar la implementación de los retornos. Al respecto, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que “la verificación de las condiciones de seguridad en el municipio receptor” en los procesos de retorno o reubicación, es un “factor determinante”, por lo que existe un proceso de “validación de seguridad” realizado por el Ministerio de Defensa en articulación con las demás entidades de la Fuerza Pública, y que permite “garantizar a las familias retornadas un escenario de paz donde efectivamente logrará construir su proyecto de vida y sanar los efectos negativos ocasionados por el conflicto [...]”⁹¹⁹. La Comisión considera importante el reconocimiento por parte del Estado del rol que tienen los procesos de verificación destinados a constatar que existan las condiciones de seguridad adecuadas en estos casos. En ese sentido, estima que el Estado debe continuar profundizando sus esfuerzos y las medidas adoptadas para hacer frente a la situación de riesgo que enfrenta la población desplaza en los procesos de retorno.

E. Sectores afectados desproporcionadamente por el desplazamiento forzado

580. En el ejercicio de sus diferentes mecanismos, así como durante la visita, la Comisión pudo constatar el impacto desproporcionado que el desplazamiento interno tiene en las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas y las mujeres que han sido víctimas de diversas formas de violencia; los NNA; los adultos mayores; los campesinos; los grupos étnicos, como los pueblos indígenas y los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; las personas con discapacidad y las personas LGBTI⁹²⁰. La Comisión observa que tanto por las características particulares de estos grupos, así como por la situación de discriminación histórica y exclusión que han sufrido, el desplazamiento forzado conlleva especiales factores de vulnerabilidad en estos casos.
581. En particular, la CIDH ha identificado al desplazamiento forzado como una de las cuatro principales formas de violencia que afectan principalmente a las mujeres dentro del conflicto armado⁹²¹ y ha tomado en cuenta que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población desplazada del país⁹²². Asimismo, el Estado ha verificado ante la CIDH, en el pasado, que cuatro de diez familias en situación de desplazamiento poseen jefatura femenina⁹²³. En el presente, a pesar de

⁹¹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.340-341.

⁹²⁰ Véase, entre otros, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, *Desplazamiento Creciente y Situación Humanitaria Invisibilizada*, Boletín 79 (Marzo, 2012), pág. 2; Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 25; CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

⁹²¹ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 4.

⁹²² CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

⁹²³ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 70.

los problemas de subregistro denunciados, las mujeres representan aproximadamente la mitad de las víctimas registradas en el RUV, registro según el cual el 79% sufrió desplazamiento forzado⁹²⁴. Las mujeres desplazadas continúan siendo objeto de toda clase de intimidaciones, violencia física y violencia sexual, y enfrentan múltiples obstáculos para integrarse en el entorno receptor, que se agudizan en razón de su procedencia eminentemente rural y sus bajos niveles de escolaridad, a pesar de ello, en su condición mayoritariamente de jefas monoparentales del hogar⁹²⁵.

582. La Comisión recuerda que en su Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional colombiana expresamente se refirió al impacto desproporcionado del conflicto armado y del delito de desplazamiento forzado en las mujeres, y ordenó la implementación de una serie de programas al respecto⁹²⁶. La CIDH se ha pronunciado sobre este Auto, considerándolo como “trascendental para la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, así como en la atención y la protección de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado”⁹²⁷.
583. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que, cinco años después de emitido el Auto 092, la PGN observó que en el nivel municipal no hay evidencia contundente sobre la aplicación de los trece programas ni existe información de ninguna acción que permita verificar si los funcionarios se están capacitando y si su actuación se enmarca en la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres. Asimismo, consideró que el informe presentado por la SNARIV deja ver que la implementación de los programas de manera generalizada no permite determinar: los derechos a garantizar, los aspectos específicos de las acciones que desarrolla cada programa, el cronograma previsto, el presupuesto asignado, la cobertura, los mecanismos de continuidad, los indicadores de seguimiento y evaluación, los mecanismos de divulgación y la incorporación de la participación efectiva de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, así como la inclusión del enfoque diferencial⁹²⁸.
584. Los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que mantienen una relación especial con los territorios en los que habitan también se ven afectados diferencialmente por el desplazamiento forzado⁹²⁹. Así, el desplazamiento forzado, al expulsar a las personas o grupos de personas fuera de lugar de residencia, tiene un impacto especialmente negativo en las personas o grupos de personas que tienen un vínculo especial de dependencia con la tierra, sea éste un vínculo ligado a la subsistencia, o sea éste un vínculo ligado a la perpetuación de la forma de vida y la cultura. De este modo, el desplazamiento forzado crea una verdadera amenaza contra la perpetuación de la forma de vida de estos grupos. Luego del desplazamiento, estos grupos generalmente caen en situaciones de vulnerabilidad extrema⁹³⁰.

⁹²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

⁹²⁵ Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, *Informe de seguimiento a Recomendaciones contenidas en el informe “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia” de la Relatoría sobre derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bogotá, septiembre de 2009.

⁹²⁶ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008.

⁹²⁷ CIDH. *Informe Anual 2009*, Capítulo V, Informe de Seguimiento – Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia, párr. 30; CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, 3 noviembre 2011, párr. 103.

⁹²⁸ Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) sobre los avances en el cumplimiento de los Autos 251 y 092 de 2008*, junio de 2012.

⁹²⁹ De acuerdo con la Unidad de Víctimas, el 9,6% de la población desplazada es afrocolombiana, mientras que el 2,7% corresponde a población indígena. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 63.

⁹³⁰ Peritaje de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, *Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia*.

585. El desplazamiento forzado también tiene un impacto específico en NNA, quienes ven truncados sus planes de vida y enfrentan serias dificultades para acceder a bienes y servicios básicos, y continuar su educación, como consecuencia del desplazamiento. Esta situación fue incluso reconocida por la propia Corte Constitucional en el Auto 251 de 2008. Sin embargo, de acuerdo con la PGN, i) la implementación del Programa “Mis Derechos Primero” no responde a la obligación de dar respuesta a las necesidades identificadas de los niños, niñas y adolescentes que dé cuenta de un enfoque de derechos y tenga en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional, ii) la información referida al Componente de Atención del Programa de Protección Diferencial de los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes se ha presentado de forma incompleta, inconsistente, basada únicamente en expresión de cifras y en general aislado de un análisis de la especial situación que viven los NNA víctimas del desplazamiento, y iii) en cuanto a la estrategia de *Prevención de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE)* no se evidencia información respecto de los mecanismos de prevención y protección⁹³¹.
586. La Comisión tiene en cuenta la información aportada por el Estado sobre diversas medidas en relación con la situación de los NNA víctimas de desplazamiento. En ese sentido, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó, entre otras: i) la implementación de la “Estrategia de Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Prevención de su Victimización por acción de grupos armados al margen de la ley”, adelantada por el ICBF en 19 Departamentos del país y 44 Municipios; ii) la construcción por parte del ICBF de un “lineamiento técnico de asistencia, atención para el restablecimiento de derechos y la reparación integral” de los NNA víctimas de MAP, MUSE y AEI, focalizado en una estrategia de acompañamiento psicosocial; y iii) las acciones conjuntas del ICBF con el Programa Presidencial de Acción contra Minas Antipersonal –PAICMA-, en la atención a NNA afectados⁹³². La CIDH valora positivamente el despliegue institucional que ha asumido el Estado y las medidas con enfoque diferencial que tienen en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los NNA en tales circunstancias. No obstante, reitera que se trata de un grupo particularmente afectado por causa del desplazamiento, por lo que estime importante que el Estado continúe ampliando sus esfuerzos en marcha e intensificar las medidas destinadas a su implementación.
587. Respecto a las personas con discapacidad, la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009 reconoció el impacto cualitativamente diferencial y agravado que el desplazamiento forzado ejerce sobre este grupo de personas. Al respecto, remarcó la situación de discriminación y exclusión por barreras actitudinales, legales y de accesibilidad, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas e imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad⁹³³. En ese sentido, destacó que “[e]n situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada”⁹³⁴.
588. Debido a ese contexto, la Corte Constitucional recordó que las personas con discapacidad desplazadas por el conflicto armado son sujetos de especial protección en virtud del derecho

⁹³¹ Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) sobre los avances en el cumplimiento de los Autos 251 y 092 de 2008*, junio de 2012.

⁹³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 326-328.

⁹³³ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009 (Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004), párr. II.2.5.

⁹³⁴ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. I.3.1.

interno y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos⁹³⁵. Ante la ausencia de un enfoque diferencial en discapacidad, la Corte emitió una serie de órdenes específicas dirigidas a mitigar dicho impacto diferenciado, las cuales deben tomar como principio orientador el modelo social establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹³⁶.

Recomendaciones

589. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Adopte las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado, incluyendo los casos atribuidos a grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de organizaciones paramilitares.
2. Implemente las medidas pertinentes para garantizar protección y seguridad a las personas que retornan a los territorios de los cuales fueron desplazadas, incluyendo el desminado de los territorios. Asimismo, aplique el enfoque diferencial en las políticas de prevención y protección de las personas desplazadas.
3. Garantice la entrega oportuna e inmediata de la asistencia humanitaria de emergencia, adopte medidas para garantizar el acceso de la población a servicios básicos, así como medidas positivas para garantizar el restablecimiento pleno de los derechos de las personas desplazadas.
4. Avance en la judicialización de los casos de desplazamiento forzado, a fin de contribuir a su visibilización.
5. Promueva la pronta articulación de los mecanismos previstos en la Ley 387 de 1997 y 1448 de 2011, a fin de reparar integralmente a la población desplazada, evitando dejar de aplicar un enfoque que tome en cuenta su particular situación y necesidades.

⁹³⁵ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. I.5.

⁹³⁶ Corte Constitucional, Auto No. 006 de 2009, párr. II.2.7.

CAPÍTULO 5

**DERECHOS
ECONÓMICOS,
SOCIALES
Y CULTURALES**

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

590. La Carta de la OEA consagra importantes metas vinculantes para los Estados relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales⁹³⁷. En la misma línea, la Declaración Americana reconoce una variedad de DESC, al igual que derechos civiles y políticos⁹³⁸. Por su parte, la Convención Americana consagra estos derechos en su Preámbulo y en su artículo 26⁹³⁹. El sistema interamericano igualmente cuenta con un instrumento especializado sobre los DESC, el Protocolo de San Salvador⁹⁴⁰.

591. La CIDH ha destacado que el cumplimiento progresivo de los derechos contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana, tiene dos implicaciones jurídicas para los Estados: (a) una correlativa obligación de no retroceder en los logros avanzados en dicha materia, de acuerdo a los estándares internacionales⁹⁴¹; y (b) un deber estatal justiciable mediante el mecanismo de peticiones individuales consagrado en la Convención⁹⁴².

592. La Corte también ha analizado el contenido de las obligaciones contenidas en el artículo 26 recordando la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los DESC, los cuales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y son exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Esto implica que la implementación progresiva de las medidas del Estado para hacer efectivos los DESC puede ser objeto de rendición de cuentas. En este sentido, el cumplimiento del compromiso respectivo adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones de derechos humanos⁹⁴³.

593. Asimismo, la Corte ha aclarado que si bien el artículo 26 de la CADH se encuentra en el capítulo III de la Convención, también se ubica en la Parte I de dicho instrumento, estando sujeto a las

⁹³⁷ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículos 3 y 34.

⁹³⁸ Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículos VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI.

⁹³⁹ El artículo 26 establece: Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

⁹⁴⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador". Véase, asimismo, CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 52.

⁹⁴¹ Véase, por ejemplo, Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.034 "Carlos Torres Benvenuto y otros", contra la República de Perú, 3 de diciembre de 2001, párr. 133.

⁹⁴² CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras* (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 139.

⁹⁴³ CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 59, 3 noviembre 2011, párr. 54, con cita de Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párrs. 101, 102.

obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana⁹⁴⁴. En sintonía con este principio, la CIDH ha establecido que una violación del artículo 26 puede implicar un incumplimiento del deber de respetar y garantizar contenido en el artículo 1.1 de la Convención Americana⁹⁴⁵.

594. En particular, la Comisión ha establecido que:

[e]l carácter progresivo del deber de realización de algunos de estos derechos, según lo reconocen las propias normas citadas, no implica que Colombia pueda demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, Colombia tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en dichas normas. Bajo ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que Colombia puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización. [...] La obligación del desarrollo progresivo de dichos derechos, exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo⁹⁴⁶.

595. La Comisión advierte que, en Colombia, el contexto de conflicto armado interno prolongado coexiste con una situación de crecimiento económico sostenido, lo que ha devenido en una situación de distribución desigual de la riqueza, lo que para el 2011 ubicó a Colombia en el “segundo país con la peor distribución del ingreso”, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁹⁴⁷.

596. Al respecto, la Comisión ha indicado que si bien Colombia ha experimentado un sólido desarrollo económico en los últimos años, no ha habido una mejora concomitante en la vida de todos los colombianos, particularmente ciertos grupos en especial situación de vulnerabilidad, que continúan enfrentando obstáculos para el pleno goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁹⁴⁸.

597. En este sentido, en su informe de país del año 2010, el ECOSOC lamentó la falta de información suficientemente actualizada y estadísticas detalladas para valorar el efectivo goce de los derechos humanos⁹⁴⁹, y manifestó su inquietud por el elevado número de personas que viven en la pobreza (46%) y en la extrema pobreza (17,8%), así como el hecho de que en las zonas rurales la pobreza extrema sea el doble de la media nacional (32,6%)⁹⁵⁰. En el mes de abril de 2013, el Presidente de la República

⁹⁴⁴ Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009 Serie C No. 198, párr. 100.

⁹⁴⁵ Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.034 “Cinco Pensionistas”, contra la República de Perú, 3 de diciembre de 2001, párr. 142.

⁹⁴⁶ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párrs. 6, 7.

⁹⁴⁷ Véase, CICR, *Situación humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2011*, pág. 5. CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2011.

⁹⁴⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

⁹⁴⁹ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 8.

⁹⁵⁰ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 20.

informó que 700.000 personas salieron de la pobreza extrema, como así también que en el período 2010-2012 la pobreza se redujo de 34.1% a 32.7%, y la pobreza extrema fue reducida en un 1.9%⁹⁵¹.

598. Durante la visita, el Estado presentó información estadística actualizada sobre ciertos indicadores. Así, por ejemplo, informó que: (i) el índice de pobreza según el índice de pobreza multidimensional fue de 29,4% para 2011⁹⁵²; (ii) la población asegurada en salud a mayo de 2012 representaba el 95,07% de la población⁹⁵³; (iii) el índice de desarrollo humano para 2011 fue de 0,71; y (iv) en la primera parte de 2012 se entregaron 962.177 créditos para Vivienda de Interés Social⁹⁵⁴. Asimismo, el Estado indicó que en el segundo trimestre del año 2012, la economía colombiana creció en 4,9% con relación al mismo trimestre de 2011. Los sectores de construcción, minería, servicios financieros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas; y comercio fueron los de mayor crecimiento. El Estado indicó que la tasa de desempleo a septiembre de 2012 fue del 9,9%⁹⁵⁵. Por otra parte, la Comisión recibió información sobre una versión preliminar del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género para las Mujeres del Ministerio de Trabajo⁹⁵⁶. Como ya se mencionó, la Comisión también recibió información sobre iniciativas de exoneraciones y condonaciones del pago del impuesto predial a la población desplazada⁹⁵⁷, -en algunos casos respecto de los predios restituidos, retornados o formalizados-, así como iniciativas de exenciones tributarias a las personas víctimas de secuestro y desaparición forzada⁹⁵⁸.
599. Específicamente, en cuanto a los objetivos de superación de la pobreza extrema, de acuerdo con la información proporcionada, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema se encuentra implementando la estrategia nacional “Red Unidos”. El Estado explicó que esa estrategia cuenta con 10.000 cogestores, cada uno de los cuales tiene 150 familias a cargo. La estrategia requiere que el gestor realice veinticuatro visitas trimestrales en las cuales se miden cuarenta y cinco variables vinculadas a la determinación de la situación de

⁹⁵¹ Diario La Opinión, *Nos salimos del vergonzoso segundo puesto de país más desigual de la región*, 19 de abril de 2013. Disponible en: http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=418301&Itemid=29.

⁹⁵² Con posterioridad, el Estado informó que para el período 2010-2012, el índice de pobreza multidimensional se redujo en 3.5 puntos, ubicándose en 2012 en 27%, lo que se tradujo en que 1.27 millones de personas salieron de la pobreza multidimensional. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 345.

⁹⁵³ Concretamente, el Estado informó que entre 2010 y 2012 se logró la afiliación a 2.3 millones de personas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se registró una “disminución en el porcentaje de personas que reportan barreras de acceso a los servicios de salud”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 346.

⁹⁵⁴ Estadísticas proporcionadas por el Estado en la reunión de 4 de diciembre de 2012. El Estado también informó que en el marco de la “Política de Vivienda y Ciudades amables”, entre 2010 y 2012, se generaron “460.000 nuevas soluciones de vivienda y se amplió la cobertura en acueducto a 1.8 millones de personas”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 346.

⁹⁵⁵ Estadísticas proporcionadas por el Estado en la reunión de 4 de diciembre de 2012. Al respecto, el Estado también informó que en Colombia se han creado “más de 2 millones de empleos que permiten la formalización del trabajo”, lo que ha generado mayores ingresos laborales. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 346.

⁹⁵⁶ Ministerio de Trabajo, *Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género para las Mujeres del Ministerio de Trabajo. Martiz del Programa de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género para las Mujeres del Ministerio de Trabajo*.

⁹⁵⁷ La información proporcionada se refiere a acuerdos adoptados en los municipios de Carmen de Viboral, Caucasia, Frontino, San Carlos, del departamento de Antioquia, y María La Baja (Bolívar). En el mismo sentido, Gobernación de Antioquia, *Alivios fiscales para la población víctima de la violencia. Preguntas más frecuentes sobre el impuesto predial*, 2010.

⁹⁵⁸ Alcaldía de Bogotá, Acuerdo Nro. 124 de 9 de julio de 2004.

pobreza, lo que permite identificar con mayor precisión cuáles son los factores que deben ser abordados y atendidos⁹⁵⁹.

600. Adicionalmente, se hizo referencia a los siguientes programas: (i) “Familias en acción”, programa de transferencias monetarias condicionadas de nutrición o educación a niños que pertenezcan a las familias en situación de pobreza -focalizadas a través del SISBEN metodología III y la Red Unidos-, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas⁹⁶⁰; (ii) “Jóvenes en acción”, programa de transferencias condicionadas para jóvenes en condición de pobreza orientado a la formación para el trabajo, la generación de ingresos autónomos y el mejoramiento de las condiciones de vida⁹⁶¹; (iii) “Música para la Reconciliación”, que ofrece formación artística musical a 67.375 NNA entre 6 y 25 años como parte de la atención psicosocial integral a víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH⁹⁶²; (iv) “Mujeres Ahorradoras”, que contribuye a la superación de la pobreza extrema de 85.840 mujeres en situación de vulnerabilidad, abriéndoles posibilidades de acceso al sistema microfinanciero y a la generación de ingresos por medio del fortalecimiento microempresarial⁹⁶³; (v) “Iracá”, programa orientado a hogares de comunidades indígenas y afrocolombianas que se encuentran en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad asociadas al desplazamiento forzado y en riesgo de desaparición física o cultural⁹⁶⁴.
601. En cuanto a la articulación con otras entidades estatales, la Comisión recibió información respecto a que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - además de integrar el SNARIV-, preside la Mesa Transversal de Pobreza⁹⁶⁵ y participa en la determinación de la dirección de los bienes que el Estado entrega en el contexto de los planes sociales⁹⁶⁶. Por otra parte, el Estado destacó como una medida muy importante en materia de distribución de las riquezas, la nueva ley de regalías 1530 de 2012, orientada a crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables⁹⁶⁷.
602. Asimismo, el Estado brindó información sobre: (i) un proyecto inclusión social, con enfoque psicosocial, para personas y colectivos víctimas del conflicto armado o del desplazamiento forzado en áreas rurales y/o urbanas del país; (ii) el apoyo a la gestión territorial para la

⁹⁵⁹ Información recibida en la reunión celebrada con el Director del Departamento para la Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013.

⁹⁶⁰ Asimismo, se señaló que este programa hace presencia en 32 departamentos y 1093 de los 1098 municipios colombianos, correspondiente al 99.54% de la cobertura geográfica. En la actualidad se encuentran 2.737.311 familias inscritas al programa y 1.787.178 familias bancarizadas. Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶¹ Información recibida en la reunión celebrada con el Director del Departamento para la Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013.

⁹⁶² Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶³ Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶⁴ Se estima que a través de esta intervención sean atendidas 3.500 familias indígenas y 6.500 familias afrodescendientes en la primera fase del programa con \$44.000 millones de pesos invertidos. Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶⁵ Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶⁶ Información proporcionada en la reunión celebrada con el Director del Departamento de Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013. Asimismo, el Estado informó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social cuenta con un Grupo de Trabajo de Enfoque Diferencial con la función de diseñar y monitorear la implementación de un modelo de enfoque diferencial en la atención de la población beneficiaria del Departamento. Estado de Colombia, MPC/OEA 894/2013, recibido por la CIDH el 2 de julio de 2013.

⁹⁶⁷ Información recibida en la reunión celebrada con el Director del Departamento para la Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013. Ley 1530 de 17 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1530_2012.htm

promoción social de las poblaciones vulnerables; (iii) el “Programa Mis Derechos Primero”, orientado a la protección de NNA frente al desplazamiento forzado; (iv) la construcción de la Política pública en discapacidad e inclusión social; (v) la estrategia “Encuentros Nación Territorio en torno a la Discapacidad”; (vi) procesos de rehabilitación de las víctimas de minas antipersonales; y (vii) caracterización y localización en línea de las personas con discapacidad⁹⁶⁸. La Comisión toma nota de la sanción de la Ley de salud mental en el mes de enero de 2013⁹⁶⁹.

603. En materia de salud, el Ministerio correspondiente indicó que la Corte Constitucional exhortó al cumplimiento de planes específicos para mujeres, personas desplazadas y víctimas del conflicto. Sin embargo, destacó una serie de dificultades para su efectivo cumplimiento como: (i) la falta de identificación de víctimas; (ii) dificultades para brindar una atención integral; y (iii) la necesidad de capacitar a los funcionarios, y de brindar habitación, alimentación y transporte a las víctimas. El Ministerio de Salud también refirió que se creó un impuesto de armas, destinado a solventar esos fines, y que, actualmente se estaría en proceso de transferencia de recursos y construcción con los territorios⁹⁷⁰.
604. Adicionalmente, se refirió a la existencia de un Plan General de Salud Pública con enfoque diferencial y nueve ejes principales, que fue consultado con 170.000 personas. Al respecto, destacó que se ha asegurado el acceso a servicios en un 98% y que actualmente existen dos modelos operativos, según se trate de áreas urbanas o rurales. En ese sentido, se señaló como iniciativa positiva de atención primaria en salud, un plan piloto implementado en 36 municipios rurales, en los que los centros de salud “buscan” a las víctimas y se acercan a la comunidad⁹⁷¹.
605. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que como resultado de las políticas sociales implementadas en Colombia desde 2012, el país “ya no hace parte del grupo de países más desiguales de la región”. En ese sentido, informó que la desigualdad del ingreso se ha reducido, teniendo como muestra una reducción en 2.1 puntos en el coeficiente de GINI⁹⁷². En dicho marco, el Estado enfatizó que “nada contribuiría más a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado que su terminación”⁹⁷³. El Estado también reiteró la reducción “sin precedentes” registrada en el índice de pobreza y pobreza extrema durante el período 2010-2012⁹⁷⁴.
606. Por otra parte, a Comisión ha dado especial seguimiento a la crisis de desnutrición en el Departamento de Chocó⁹⁷⁵. Al respecto, la Comisión observa con preocupación que el Ministerio de Salud destacó que el extendido fenómeno de la desnutrición constituye sólo un

⁹⁶⁸ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, Diciembre 2012.

⁹⁶⁹ Radio Caracol, Gobierno sanciona ley que garantiza acceso a tratamientos mentales, 22 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/gobierno-sanciona-ley-que-garantiza-acceso-a-tratamientos-mentales/20130122/nota/1828508.aspx>

⁹⁷⁰ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁹⁷¹ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁹⁷² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 343.

⁹⁷³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 342.

⁹⁷⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 342.

⁹⁷⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia.

síntoma de problemas más profundos. Así, señaló que el Departamento de Chocó fue el que ha recibido mayores recursos humanos y económicos, pero que esto no se ha reflejado en mejoras sustanciales, sino que devino en una situación de “asistencialismo”, en virtud de la corrupción y el “pobre desarrollo político y social” de la región⁹⁷⁶. En ese sentido, se indicó que en esa zona confluyen todos los grupos armados y se caracteriza por una situación de falta de infraestructura y desarrollo, por ejemplo, los pueblos indígenas perdieron “la pesca nocturna”, y los lotes han derivado en “minifundios orientados a la plantación de cultivos ilícitos”. Por ello, a mediano plazo, se busca implementar alternativas sostenibles de granja autóctona y a largo plazo, se orienta a la recuperación del territorio⁹⁷⁷. La Comisión también recibió información acerca de las dificultades de viabilidad de autosuficiencia económica de la población que habita en la zona de Chocó, en virtud de las restricciones a ciertas actividades económicas, y la implementación del programa “Chocó sin hambre” que busca construir diez centros de nutrición en esa región en el año 2013⁹⁷⁸.

607. Por su parte, la Unidad de Víctimas señaló que los logros en el acceso de la población víctima del conflicto armado en materia de educación se enmarcan en cinco estrategias, a saber: (i) la planeación, seguimiento y evaluación de la permanencia escolar a partir de las problemáticas críticas de deserción en cada una de las entidades territoriales; (ii) la mejora en la equidad en la asignación y distribución de los recursos financieros con incentivos a las entidades para mejorar la permanencia escolar; (iii) el fortalecimiento de modelos educativos flexibles y estrategias pertinentes acordes con las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas; (iv) la universalización de la gratuidad educativa y el fortalecimiento de los apoyos complementarios como la alimentación escolar, la expansión de la jornada escolar complementaria, el transporte; y (v) la mejora de los espacios escolares⁹⁷⁹. Adicionalmente, el Estado informó en cuanto el acceso al derecho a la educación en general, que Colombia ha logrado la cobertura del 100% en educación básica, alcanzando de forma anticipada la meta establecida para 2015, y que para 2012 la tasa de deserción intra-anual se ubicó en 4.5%, lo que representa una reducción de 0.36 puntos con respecto a 2010⁹⁸⁰.
608. Por otra parte, la Comisión recibió información de la sociedad civil en relación con deficiencias en materia de vivienda. En particular, se indicó que en Medellín, las cinco comunas con mayor déficit cuantitativo de vivienda son la 8, 1, 3, 13 y 7, que representan el 62% de las 48.000 viviendas que se requieren en la ciudad. Asimismo, en las periferias de estas comunas es donde se asienta la mayoría de los desplazados que llegan a la ciudad⁹⁸¹, que a pesar de ser las zonas más empobrecidas, no contarían con inversión social por parte del Estado. A ese número

⁹⁷⁶ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁹⁷⁷ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

⁹⁷⁸ Información recibida en la reunión celebrada con el Director del Departamento para la Prosperidad Social en Washington D.C. el 16 de abril de 2013.

⁹⁷⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, págs. 53-54.

⁹⁸⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 346.

⁹⁸¹ La sociedad civil señaló, en Medellín, dos tipos de desconexión: (i) por acceso, en el caso de las viviendas que están ubicadas en zonas clasificadas como de Alto Riesgo, protección ambiental, las ubicadas en los bordes de quebradas o por fuera del perímetro urbano donde, por prohibición de Planeación Municipal, no se pueden construir redes de acueducto y alcantarillado, y por tanto no llegan los servicios públicos domiciliarios; (ii) por prestación, en el caso de las viviendas que si bien están en zonas aptas, por causa de las altas tarifas, los altos índices de desempleo y el alto costo de la vida, las personas no cuentan con el dinero para pagar las facturas. Corporación Jurídica Libertad, *Problemáticas asociadas al ordenamiento de la ciudad*, pág. 7.

significativo de viviendas, se le suma alrededor de 30.000 viviendas que no tienen acceso a los servicios públicos domiciliarios, por estar ubicadas por fuera del perímetro urbano o en zonas de alto riesgo. Además existirían otras viviendas en riesgo: 19.690, por deslizamiento 14.420, por inundación 2.757, por avalancha 698, y por otros motivos 1.815. Adicionalmente, se advirtió que el Plan de Ordenamiento Territorial prohíbe la inversión social en zonas de alto riesgo o fuera del perímetro sanitario y zonas de protección ambiental, como los bordes de las quebradas, entonces así como no tienden redes para los servicios, tampoco se hace ningún tipo de inversión social, ni obras de mitigación, parques o mejoramientos de vivienda⁹⁸².

609. En otro orden de ideas, se informó que la energía prepago se ha masificado rápidamente en los estratos bajos de la ciudad de Medellín y que ese sistema dejaría en constante desconexión a las familias, si no pueden recargar el contador. El mismo esquema estaría siendo empezado a aplicar a la provisión de agua, a muy altos costos⁹⁸³.
610. La Comisión advierte que el desarrollo económico de Colombia no ha redundado en una distribución equilibrada de esos recursos, y que todavía existen zonas del país con grandes carencias en materia de infraestructura y presencia de la institucionalidad estatal, acceso a servicios básicos y goce de DESC. Estas deficiencias se agudizan en relación con poblaciones que han sido históricamente discriminadas, o que viven en situación de pobreza y de pobreza extrema; y que de conformidad a la información obtenida, incluso en algunos casos habrían visto empeorada su situación con la implementación de proyectos de infraestructura de gran escala, que afectan sus formas de vida y actividades generadoras de ingreso; y cuyas ganancias no se reportarían en beneficios directos para esos grupos.
611. La Comisión nota que, a pesar de los múltiples programas y acciones desplegados, el país presenta altos índices de pobreza y pobreza extrema, así como deficiencias en materia de acceso y disfrute de derechos tales como alimentación, salud, vivienda y trabajo, deficiencias que se vinculan estrecha pero no exclusivamente con la situación de conflicto armado.
612. La Comisión ha reiterado la necesidad de que Colombia adopte medidas de forma pronta y sin dilación para abordar los obstáculos y las barreras en el ejercicio, respeto y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas; aplicando enfoques diferenciales para sectores que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad o afectados por diferentes niveles de discriminación. Los vacíos en la protección del acceso al trabajo, a la educación, y a los recursos tienen un efecto multiplicador en el ejercicio de los derechos humanos en general, y vulneran todos los aspectos de la autonomía. Asimismo, el respeto y garantía de los DESC está estrechamente ligado al ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.

⁹⁸² Corporación Jurídica Libertad, *Problemáticas asociadas al ordenamiento de la ciudad*, pág. 8.

⁹⁸³ Corporación Jurídica Libertad, *Problemáticas asociadas al ordenamiento de la ciudad*, pág. 9.

Recomendaciones

613. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Intensifique los esfuerzos para lograr progresivamente y sin discriminación la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en condiciones de igualdad y no discriminación, y garantizar que ello no implique menoscabar otros derechos fundamentales de la población.
2. Siga adoptando medidas para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.
3. Atienda con urgencia las falencias en materia de vivienda señaladas en este informe, y en particular, adoptar un enfoque integral para solucionar los problemas de vivienda vinculados con el fenómeno del desplazamiento forzado interno e intraurbano.
4. Continúe fortaleciendo los sistemas de salud, de forma que se garantice una provisión adecuada en todo el territorio nacional y se incluyan enfoques diferenciales.

CAPÍTULO 6

**GRUPOS ESPECIALMENTE
AFECTADOS EN EL
CONTEXTO DEL
CONFLICTO ARMADO**

GRUPOS ESPECIALMENTE AFECTADOS EN EL CONTEXTO DEL CONFLICTO ARMADO

614. La CIDH ha establecido que el principio de no-discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos instituido por la OEA⁹⁸⁴. A pesar de ello, tal como se ha venido desarrollando a lo largo de este informe, la Comisión advierte que el conflicto armado interno colombiano provoca y contribuye a perpetuar ciertas afectaciones específicas a determinados grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y/o afectados por múltiples niveles de discriminación. La Comisión analizará de manera detallada el impacto diferenciado respecto de cada uno de estos grupos, tomando en cuenta el concepto de interseccionalidad⁹⁸⁵.

A. *La invisibilidad de las personas afrodescendientes, raizales y palenqueras*

615. Las personas afrodescendientes en Colombia se autoidentifican como “afrocolombianos”, “negros”, “raizales” del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁹⁸⁶ y “palenqueros” de la comunidad de San Basilio de Palenque⁹⁸⁷. En virtud de la discriminación histórica y estructural, y del impacto desproporcionado del conflicto armado que han vivido, la situación de las personas afrodescendientes en Colombia ha sido de particular interés para la CIDH⁹⁸⁸.

616. En efecto, a pesar de ser una de las minorías más importantes de Colombia y gozar de especial protección por parte del Estado – de acuerdo con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁹⁸⁹–, las personas afrodescendientes aún se encuentran invisibilizadas. Eso ha llevado a que la Comisión señalara que, a pesar de las diferentes medidas adoptadas por el Estado, se verificaban situaciones de especial preocupación tales como la pobreza y

⁹⁸⁴ Véase, entre otros, CIDH. *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, Capítulo VI; CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 5 diciembre 2011.

⁹⁸⁵ En particular, el Comité CEDAW ha sostenido que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados, en tanto que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 28 sobre las Obligaciones de los Estados Partes bajo el Artículo 2 de la CEDAW, 19 de Octubre de 2010, párr. 18.

⁹⁸⁶ Estas comunidades son de raíces culturales afro-anglo-antillanas, y sus integrantes mantienen una fuerte identidad caribeña, con rasgos socioculturales y lingüísticos claramente diferenciados del resto de la población afrocolombiana.

⁹⁸⁷ San Basilio de Palenque se encuentra en el Municipio de Mahates, departamento de Bolívar. Se trata de una comunidad fundada hacia el siglo XVI por esclavos que, tras haberse fugado, se refugiaron en los “palenques” de la costa norte de Colombia. Los “cimarrones” que llegaban a formar parte del palenque eran considerados automáticamente libres.

⁹⁸⁸ Véase, entre otros, CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999.

⁹⁸⁹ Véase, entre otros, Corte Constitucional, Auto 005-09 de 26 de enero de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); Sentencia C-196/12 de 14 de marzo de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa)

exclusión de la población afrocolombiana; la falta de esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos perpetradas contra los afrocolombianos y los obstáculos al goce efectivo de su derecho a la propiedad colectiva de la tierra, entre otros⁹⁹⁰.

1. Discriminación racial

617. La CIDH y la Corte han señalado reiteradamente que el derecho a la igualdad y no discriminación constituye el eje central y fundamental del sistema interamericano de derechos humanos⁹⁹¹. Asimismo, la Comisión ha destacado las distintas concepciones del derecho a la igualdad y la no discriminación⁹⁹². Una concepción se relaciona con la prohibición de diferencia de trato arbitraria – entendiendo por diferencia de trato distinción, exclusión, restricción o preferencia⁹⁹³ – y otra es la relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados⁹⁹⁴. La Comisión entiende que aunque en ciertos casos ambas perspectivas pueden estar presentes, cada una merece una respuesta estatal diferente y un tratamiento distinto a la luz de la Convención Americana⁹⁹⁵. A esto se suma que en las diferentes concepciones del derecho a la igualdad, las acciones u omisiones del Estado pueden estar relacionadas con derechos consagrados en la Convención Americana, o pueden referirse a cualquier actuación estatal que no tenga efectos, bajo la ley o política a nivel nacional, sobre el ejercicio de derechos convencionales⁹⁹⁶.
618. Al respecto, la Comisión ha sostenido que la información disponible evidencia un patrón de discriminación racial y exclusión histórica y sistemática que ha afectado y sigue afectando a la población afrodescendiente. En efecto, es posible advertir que el fenómeno de la esclavitud y la posterior falta de acciones positivas adoptadas para neutralizar y revertir sus efectos, concluyeron en la perpetuación de mecanismos de discriminación directa e indirecta hacia la población afrodescendiente⁹⁹⁷.
619. En particular, la Comisión ha indicado que las disparidades entre las condiciones sociales y económicas de los afrodescendientes y el resto de la población en Colombia están estrechamente

⁹⁹⁰ CIDH, *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 66, 27 marzo 2009, párr. 34.

⁹⁹¹ Véase, entre otros, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 74. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 173.5.

⁹⁹² Véase, entre otros, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

⁹⁹³ Véase, entre otros, Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación, 10/11/89, CCPR/C/37, párr. 7; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 92; Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, Informe Anual CIDH 2002, 7 de marzo de 2003, párr. 58.

⁹⁹⁴ Véase, entre otros, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas Vs. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

⁹⁹⁵ Véase, entre otros, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas Vs. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

⁹⁹⁶ Véase, entre otros, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas Vs. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80.

⁹⁹⁷ CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 97, con cita de Declaración y el Programa de Acción de Durban, párr. 33.

vinculadas a la exclusión social padecida históricamente por esa población⁹⁹⁸. Por ello, a pesar de la vigencia de legislación y políticas públicas destinadas a promover el desarrollo de la población afrocolombiana, el goce igualitario de derechos y la superación de la discriminación estructural continúa presentándose como un gran desafío para esta población⁹⁹⁹.

620. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado cuestionó que la CIDH describa la existencia de un “patrón de discriminación racial y exclusión histórica sistemática”. Al respecto, el Estado sostuvo que dicha afirmación implicaría que “[...] en Colombia la discriminación se permite o se promueve desde el mismo sistema sociopolítico judicial, normativo e institucional, no siendo este el caso de Colombia. Por el contrario, Colombia promueve la igualdad y la lucha contra la discriminación como un eje transversal en la materialización efectiva de los derechos humanos”¹⁰⁰⁰.
621. Al respecto, la Comisión recuerda que ha analizado la existencia de una situación de racismo y discriminación estructural en Colombia a lo largo de los años a través de sus diversos mecanismos, no solamente informes de país sino también casos individuales, entre otros. La naturaleza estructural del racismo y la discriminación es un problema de larga data para Colombia así como para muchos países en la región, tal y como lo resaltó la CIDH en su *Informe sobre la Situación de Personas Afrodescendientes en las Américas*. Respecto a este punto en general, la CIDH señaló que:

[...] de manera sistemática, las personas afrodescendientes en la región habitan en las zonas más pobres y con menor infraestructuras y se encuentran más expuestas al crimen y la violencia. Asimismo, las (personas afrodescendientes) enfrentan serios obstáculos para acceder a los servicios de salud y educación, como así también para obtener una vivienda y acceder a empleos, especialmente en los niveles gerenciales y jerárquicos. En ese sentido, la Comisión concluye que las personas afrodescendientes enfrentan importantes obstáculos en relación con el ejercicio y la garantía de sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Asimismo, la subrepresentación y escasa participación de la población afrodescendiente en la esfera política demuestran impedimentos adicionales para acceder a las estructuras del poder político y así tomar parte activamente en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar su situación de discriminación estructural¹⁰⁰¹.

Es en este sentido que la Comisión considera que se trata de una situación de racismo y discriminación estructural, y que las medidas adoptadas para enfrentarlos tienen que orientarse con base en las dimensiones y profundidad de las causas y consecuencias de esta problemática.

622. La Comisión nota que, en Colombia, las personas afrodescendientes viven, entre otras localidades, en Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño, Cauca, Atlántico, Córdoba, Cali, Medellín, Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Riohacha, Montería, Quibdó, Turbo, Buenaventura y Tumaco, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y San

⁹⁹⁸ CIDH, *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a la República de Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 66, 27 marzo 2009, párr. 120.

⁹⁹⁹ CIDH, *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a la República de Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 66, 27 marzo 2009, párr. 120.

¹⁰⁰⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 354.

¹⁰⁰¹ CIDH, *La situación de personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr.11.

Basilio de Palenque¹⁰⁰². Sin embargo, la población afrodescendiente se encuentra concentrada en el Pacífico con un 44,71%, y en el Atlántico con un 26,97% sobre el total de población que se reconoció como afrocolombiana (4.316.592)¹⁰⁰³.

623. La Comisión valora que el Estado reconozca la necesidad de atender las diversas formas de discriminación que afectan a estas poblaciones, en particular, la necesidad de hacer frente a “los casos de prácticas racistas y de las distintas formas de discriminación racial”; y que como se indica en el presente informe, Colombia ha diseñado un marco normativo y políticas públicas orientadas a superar las situaciones estructurales asociadas a esta problemática. Dentro de estas medidas, la CIDH tiene en cuenta la información aportada por el Estado sobre: i) la creación de un Observatorio contra la Discriminación y el Racismo del Ministerio del Interior (creado mediante Resolución 1154 de 23 de julio de 2012); el cual tiene a su cargo la generación de “políticas públicas, acciones y programas nacionales e impulsa campañas contra el racismo, hace seguimiento a casos y brinda asesoría jurídica y acompañamiento a las personas, comunidades o pueblos en situación de vulneración por actos racistas”; ii) la iniciativa del “Fondo Especial de Créditos Educativos Condonables de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”, reabierto en el año 2012; iii) los programas de alfabetización a nivel nacional; y iv) las partidas presupuestarias aprobadas de conformidad con lo estipulado en el “Plan Nacional de Desarrollo de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP)”¹⁰⁰⁴
624. La Comisión advierte que, al igual que en otros países de la región, la población afrodescendiente en Colombia todavía se ve afectada por una situación de discriminación racial *de facto*, y es particularmente vulnerable frente a violaciones de los derechos humanos¹⁰⁰⁵. Además, las investigaciones dan cuenta que el color de la piel o el lugar de procedencia se constituyen en componentes que han estimulado la reproducción de estereotipos que conllevan a la generación de comportamientos inequitativos al situar a la población afrodescendiente en escenarios de desventaja en comparación con otros grupos sociales¹⁰⁰⁶.

625. La población afrodescendiente ha destacado que deben tomarse en cuenta tres particularidades para analizar su situación: (i) el peso histórico de la discriminación racial estructural – herencia esclavista en el conjunto de la sociedad colombiana- en la persistencia de las brechas económicas, sociales y políticas que explican el siguiente factor diferencial a tener en cuenta en la realidad de las comunidades afrodescendientes; (ii) la persistencia de la desigualdad e inequidad en los territorios en donde se encuentran ubicadas las comunidades negras, palenqueras y raizales tanto en zonas urbanas como rurales; y (iii) el impacto desproporcionado que el conflicto social y armado ha generado en las comunidades negras y palenqueras, y en menor proporción

¹⁰⁰² CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 43.

¹⁰⁰³ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 19.

¹⁰⁰⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 351, 352.

¹⁰⁰⁵ Véase, entre otros, ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 18; CIDH, *Audiencia Situación de los Afrodescendientes en Colombia*, 6 de marzo de 2007; *Audiencia Situación de los derechos humanos de los afrocolombianos desplazados en Colombia*, 12 de marzo de 2008; *Audiencia Discriminación racial y acceso a la justicia de los Afrodescendientes en Colombia*, 23 de octubre de 2008; *Audiencia Situación de las comunidades afrocolombianas, indígenas y campesinas del Norte del Cauca, Colombia*, 5 de noviembre de 2009.

¹⁰⁰⁶ Alcaldía de Bogotá, *Investigando el racismo y la discriminación racial en la escuela*, 2009, pág. 20.

pero de igual gravedad de afectación en la comunidad raizal, y que ha puesto en grave riesgo la pervivencia socio – cultural de las comunidades étnicas afrocolombianas¹⁰⁰⁷.

626. En efecto, durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre la situación de exclusión y marginación que padece la población afrodescendiente, así como la continuidad de hechos de extrema violencia, especialmente respecto de jóvenes afrodescendientes¹⁰⁰⁸. Asimismo, la CIDH recibió información sobre (i) la minería industrial y demás elementos de la economía extractivista que se implementa en violación de los derechos étnicoterritoriales; (ii) el incremento de los asesinatos y ataques contra la población civil en los campos y centros urbanos, sumado a la instalación de los miembros de la fuerza pública en violación del DIH; (iv) el recrudecimiento de la violencia urbana respecto de jóvenes pertenecientes a familias en condición de desplazamiento forzado y con altos grados de vulnerabilidad; (v) la vinculación de NNA en la dinámica de la guerra, y en la industria del micro tráfico y comercialización, así como narcotráfico, agravadas por el abuso y explotación sexual; (vi) la connivencia de la fuerza pública con los actores armados; (vii) situaciones de ingobernabilidad e impunidad; (viii) el aumento del tráfico de droga; (ix) situaciones de desorden social; (x) el fortalecimiento de las mafias; y (xi) situaciones de insolidaridad e indiferencia¹⁰⁰⁹.
627. Relacionado con lo anterior, y respecto a los actores armados, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado mantiene que se trata de “casos aislados que se presentan en algunas zonas del territorio nacional”, pero que no hace parte de una “política generalizada”. En ese sentido informó que adicional a la “política de cero tolerancia a la connivencia con grupos armados ilegales”, el Ministerio de Defensa expidió la Directiva 007 de 2007, con el objetivo de “fortalecer la política de reconocimiento, prevención y protección de los Derechos Humanos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”, y que ha tenido un proceso de socialización e implementación al interior del sector Defensa¹⁰¹⁰.
628. Adicionalmente, de acuerdo con la información recibida, las importantes diferencias en los indicadores de bienestar de la población afrocolombiana comparada con la población no afrocolombiana subsisten¹⁰¹¹. En particular, la Comisión nota que la población afrodescendiente en Colombia todavía enfrenta serios obstáculos en materia de: (i) empleo, tanto en el acceso al trabajo como específicamente en el acceso al trabajo calificado, a pesar de contar con los niveles educativos y de capacitación requeridos; (ii) ascenso en la jerarquía militar; (iii) necesidades básicas insatisfechas; (iv) mayor mortalidad infantil; (v) viviendas sin servicios básicos; (vi) altas tasas de analfabetismo, escasa cobertura educativa¹⁰¹², mayores tasas de inasistencia escolar a temprana edad y menor participación en educación superior; (vii) bajos índices de calidad de vida; (viii) menor tasa de afiliación en salud; y (ix) mayor índice de pobreza, especialmente si se compara la situación de las mujeres afrodescendientes y no afrodescendientes¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁷ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 16.

¹⁰⁰⁸ Información proporcionada en las reuniones con las autoridades estatales y con la sociedad civil, llevadas a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁰⁹ Diócesis de Quibdó, *Las Voces del Pueblo Negro, Indígena y Mestizo*, Balance julio 2011-junio 2012, págs. 28-29.

¹⁰¹⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 362, 363.

¹⁰¹¹ Comisión Intersectorial para el avance de la Población Afrocolombiana, *Recomendaciones*, pág. 9.

¹⁰¹² En materia de educación, la sociedad civil destacó que los módulos educativos y pruebas son estandarizadas. Cocomacia, Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Asociación de Desplazados “Dos de Mayo”, Cocomopoca, Diócesis de Quibdó, Red Departamental de Mujeres Chocoanas, Integración, Resistencia y Vida.

¹⁰¹³ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010. En efecto, se ha sostenido que persiste

629. Sobre esa situación, el Defensor del Pueblo de Quibdó indicó que las comunidades afrodescendientes viven en una situación de atraso permanente, con carencias en cuanto a accesibilidad y calidad educativa, y un abandono total en materia de salud, colocando a la población en una situación de triple vulnerabilidad¹⁰¹⁴.
630. La Comisión advierte con preocupación que esa situación de discriminación estructural se desarrolla en un contexto caracterizado por obstáculos específicos en el acceso a la justicia e impunidad en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas contra personas afrodescendientes, circunstancias que contribuyen a perpetuar tal situación. La CIDH ha continuado recibiendo información sobre restricciones de acceso a la justicia tales como dificultades de tipo geográfico, así como prácticas de exclusión y discriminación racial que afectan la aplicación del sistema de justicia y el desarrollo de su propio sistema de administración de justicia¹⁰¹⁵. Al respecto, la sociedad civil consideró necesario que el Estado reconozca una función de administración de justicia en los Consejos Comunitarios, a cuyo interior se reconocen instancias de derecho propio¹⁰¹⁶.

2. Ausencia de información desagregada

631. La Comisión ha indicado que los Estados deben implementar mecanismos adecuados para favorecer la autoidentificación de la población afrodescendiente y ha sostenido que “el problema de las cifras es fundamental. Sin datos confiables, sin indicadores y mediciones periódicas es imposible tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema de la discriminación. Las cifras además tienen un innegable componente político, pues para los afectados significa la visibilización de su situación así como una forma de reconocimiento frente a los otros”¹⁰¹⁷.
632. La Comisión nota que el Estado ha reconocido los serios vacíos de información histórica, demográfica y socioeconómica sobre la población afrocolombiana, raizal y palenquera, lo que dificulta la focalización de recursos, su visibilización y valoración por parte de la sociedad, así como la formulación de políticas públicas incluyentes¹⁰¹⁸.

una situación de discriminación estructural respecto de las personas afrodescendientes que se verifica en las condiciones de vida, la sobrerrepresentación entre la población desplazada, indicadores tales como analfabetismo, mortalidad materna e infantil, empleo, subrepresentación en el empleo público y en altos cargos de empleo privado, en el acceso a espacios públicos y en los estereotipos propuestos por los medios de comunicación. Véase, entre otros, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16° sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párrs. 18, 23, 25, 26. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párrs. 22, 26. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 11.

¹⁰¹⁴ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰¹⁵ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 11.

¹⁰¹⁶ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 34.

¹⁰¹⁷ Véase, entre otros, CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencias en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 enero 2007, párr. 210 con cita de Naciones Unidas, *Los Pueblos Indígenas y AFRODESCendientes ante el Nuevo Milenio*, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, abril de 2006. pág. 25; CIDH, *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 38.

¹⁰¹⁸ Comisión Intersectorial para el avance de la Población Afrocolombiana, *Recomendaciones*, pág. 16.

633. Efectivamente, la Comisión advierte que todavía existe poca información oficial desagregada que revele las desigualdades experimentadas por los afrocolombianos¹⁰¹⁹, lo que contribuye a invisibilizar la situación de discriminación estructural que enfrentan. En ese sentido, se ha sostenido que si bien de acuerdo con el censo llevado a cabo en el año 2005¹⁰²⁰, la población afrocolombiana conformaría el 10.62% de la población, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Defensor del Pueblo reconocieron ciertas dificultades en el proceso de recolección de la información¹⁰²¹, por lo que según la ONU, la cifra real se acercaría al 25% de la población¹⁰²².

634. Asimismo, se ha señalado que: i) si bien los afrocolombianos representan un número sustancial de la población desplazada, el registro de desplazados no nombra a la comunidad desplazada como “comunidad negra de un río determinado”, sino como desplazada de un sitio cualquiera¹⁰²³; ii) no se dispone de suficiente información sobre la forma en que se han hecho efectivo los derechos establecidos en la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 2008 en el caso de las víctimas afrocolombianas¹⁰²⁴; y iii) la FGN no maneja datos completos sobre la pertenencia étnica de las víctimas y los resultados de las investigaciones de los casos correspondientes¹⁰²⁵.

635. Durante la visita, la sociedad civil insistió en la necesidad de contar con un sistema nacional de visibilización estadística, promoviendo que en todos los registros públicos se incluya la variable “afrodescendencia”¹⁰²⁶. Si bien el Estado informó que en el marco de la Ley 1448 se ha trabajado en la caracterización de la población e identificación de variables poblacionales, así como en la elaboración de una versión preliminar para incorporar el componente étnico en el formulario vinculado con el RUV¹⁰²⁷, la Comisión observa que no cuenta con información sobre una política integral y transversal de inclusión de la variable “afrodescendencia” en todos los registros e instancias públicas. La Comisión insta al Estado a avanzar en la adopción de un esquema integral de inclusión de la variable “afrodescendencia”, a fin de contar con información

¹⁰¹⁹ Véase, entre otros, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 17. Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 49.

¹⁰²⁰ Véase, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), información sobre el Censo 2005, disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>.

¹⁰²¹ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 24.

¹⁰²² ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 4.

¹⁰²³ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 77.

¹⁰²⁴ Véase, entre otros, ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 17. ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 59.

¹⁰²⁵ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 21.

¹⁰²⁶ Información proporcionada en la reunión con organizaciones afrocolombianas, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Indígenas, Afros”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

desagregada, actualizada y sistematizada que permita identificar y superar los factores de la discriminación estructural que padece la población afrodescendiente en el país.

3. Impacto desproporcionado de la violencia y el desplazamiento forzado

636. A través de sus diferentes mecanismos y tal como lo ha indicado en el capítulo correspondiente de este informe, la CIDH ha corroborado el impacto desproporcionado de la violencia y el desplazamiento forzado para las personas afrodescendientes¹⁰²⁸. La misma situación fue advertida por la Corte Constitucional de Colombia que, mediante Auto 005 de 2009, constató y valoró la existencia de problemas de una alta complejidad, que incidían en forma múltiple y profunda sobre los derechos individuales y colectivos prevalecientes de los afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento, la discriminación y la marginación estructural¹⁰²⁹.
637. Así, en el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional identificó una serie de riesgos que demostraban el impacto desproporcionado del desplazamiento interno en relación con los derechos individuales y colectivos de las comunidades afrodescendientes¹⁰³⁰ y determinó que las causas del desplazamiento desproporcionado de afrocolombianos eran: (i) la exclusión estructural que resulta en una mayor marginalización y vulnerabilidad; (ii) los procesos de minería y agricultura que imponen severas limitaciones en sus territorios ancestrales, lo que ha favorecido la desposesión; y (iii) la protección judicial e institucional inadecuada para proteger los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo que ha facilitado la presencia de grupos armados¹⁰³¹. El Estado ha informado que en cumplimiento del Auto 005, el Ministerio del Interior ha adelantado el diseño de los “planes de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombianas”, así como planes específicos de protección y atención, entre otros¹⁰³².

638. La Comisión advierte que las violaciones al derecho a la vida, a la libertad y a la integridad personal de las comunidades afrodescendientes estarían estrechamente

¹⁰²⁸ Asimismo, de acuerdo con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el desplazamiento forzado en Colombia ha afectado profundamente a la población afrocolombiana, representando casi la cuarta parte de la población desplazada en el país (22,5%). Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas de Coordinación Humanitaria (OCHA) informó que en enero y febrero de 2012, unas 5.500 personas fueron desplazadas masivamente de los departamentos del Chocó, Cauca y Nariño, los cuales son departamentos con población mayoritariamente afrodescendiente. OCHA, Boletín Humanitario No. 4 / 2012, *Se incrementan los desplazamientos masivos. Los departamentos del suroccidente, los más afectados*, 13 al 26 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?article808>

¹⁰²⁹ Corte Constitucional, Auto 005 de 2009 de 26 de enero de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰³⁰ La Corte Constitucional identificó: (i) el riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno; (ii) el riesgo agravado de destrucción de la estructura social de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iii) el riesgo acentuado de destrucción cultural de las comunidades afrocolombianas por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (iv) el riesgo extraordinario de agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria por el desplazamiento forzado interno, el confinamiento y la resistencia; (v) el riesgo extraordinario de agudización del racismo y la discriminación racial por el desplazamiento forzado interno; (vi) el riesgo acentuado de desatención para las comunidades que optan por la resistencia y el confinamiento; (vii) el riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa; (viii) el riesgo agravado de vulneración del derecho a la protección estatal y de desconocimiento del deber de prevención del desplazamiento forzado, del confinamiento y de la resistencia de la población afrocolombiana; (ix) el riesgo acentuado de afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana; (x) el riesgo agravado de ocurrencia de retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Corte Constitucional, Auto 005 de 2009 de 26 de enero de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰³¹ Corte Constitucional, Auto 005 de 2009 de 26 de enero de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 350.

ligadas a las disputas por el territorio pero también a la marginalidad social y la exclusión estructural de la que es objeto la población afrodescendiente en los grandes centros urbanos receptores del desplazamiento¹⁰³³. Al respecto, se ha indicado que los territorios en los que habita la población afrodescendiente son estratégicamente importantes para los grupos armados ilegales vinculados con la producción y tráfico de estupefacientes¹⁰³⁴, mientras que los nuevos desarrollos macroeconómicos han apuntado a esas regiones para la plantación de monocultivos como el aceite de palma o el banano, para concesiones mineras¹⁰³⁵ y operaciones de ganado¹⁰³⁶, o bien para “megaproyectos” turísticos¹⁰³⁷.

639. Asimismo, las fumigaciones aéreas realizadas por el gobierno para controlar los cultivos ilícitos habrían provocado desplazamientos masivos y afectaciones a la salud, en virtud del envenenamiento de las tierras¹⁰³⁸, mientras que las comunidades afrocolombianas pesqueras habrían visto afectada su forma tradicional de subsistencia como consecuencia de los desplazamientos forzados¹⁰³⁹. En particular, respecto del fenómeno de “confinamiento de comunidades”, se ha indicado que se verifican en áreas ocupadas por grupos armados ilegales que buscan obtener control del territorio y el movimiento, mediante la implementación de toques de queda y denegación de acceso a ríos, campos, territorios fronterizos o mercados, lo que afecta la satisfacción de necesidades básicas, y aqueja mayormente a comunidades afrocolombianas¹⁰⁴⁰.

640. Durante la visita, se informó que el 50% de la población de Chocó ha sido víctima del conflicto, mientras que el Defensor del Pueblo destacó que la continuidad de los enfrentamientos y la violencia ha incrementado el número de territorios minados, así como el fenómeno del desplazamiento forzado, las desapariciones, masacres, ejecuciones extrajudiciales y el reclutamiento de NNA¹⁰⁴¹. La sociedad civil, por su parte, indicó que de las 480.000 personas que habitan en Chocó, el 70% ha sufrido desplazamiento, correspondiendo en un 85% a comunidades afrodescendientes¹⁰⁴².

641. La Comisión advierte que la población afrodescendiente continúa sufriendo de manera desproporcionada las causas, dinámicas y consecuencias del conflicto armado. La información

¹⁰³³ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 9-10 (nro 145).

¹⁰³⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 37.

¹⁰³⁵ Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA); *Rehenes en nuestros propios territorios: Derechos de los afro-colombianos*, bajo sitio en el Chocó; Washington, D.C., 2012.

¹⁰³⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 37.

¹⁰³⁷ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 60.

¹⁰³⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 37.

¹⁰³⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 42.

¹⁰⁴⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 36.

¹⁰⁴¹ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁴² Información proporcionada en las reuniones con autoridades estatales y sociedad civil, llevadas a cabo en Quidó el 5 de diciembre de 2012.

disponible da cuenta de que en el marco de la aplicación de la Ley 1448, no se estarían implementado medidas adecuadas y en concertación con las comunidades étnicas, que tengan un enfoque diferencial, en particular en zonas como los Departamentos del Chocó, Valle, Cauca y Nariño, donde las organizaciones de la sociedad civil han reportado que “continúan presentándose desplazamiento[s] masivos debido [al incremento de] la confrontación armada y a la disputa territorial [...]”¹⁰⁴³. Según AFRODES, entre 1997 y el 2012, alrededor de un millón de afrocolombianos fueron expulsados de sus territorios, y en la actualidad viven en una “situación de exclusión y marginalización mucho más profunda”, agravado por el contexto de violencia que ha acompañado los desplazamientos de estas comunidades¹⁰⁴⁴.

642. En dicho marco, y de acuerdo al seguimiento que ha dado la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, las comunidades afrocolombianas siguen enfrentado una grave crisis humanitaria que se estaría agudizando por la falta de medidas efectivas para asegurar el registro de las víctimas para acceder a los mecanismos de reparación, la falta de consulta previa de las medidas que se han adoptado, el desconocimiento por parte de las víctimas de las “rutas de acceso”; así como las fallas en la adopción de un enfoque diferencial que tenga en cuenta las situaciones estructurales de marginalidad y exclusión de las comunidades afrocolombianas¹⁰⁴⁵. Además, las nuevas dimensiones que ha adoptado la actuación de grupos armados seguirían afectando el derecho de las víctimas a una reparación integral, teniendo en cuenta que existiría una alta incidencia de hechos de violencia que son catalogados como supuestos actos de delincuencia común o bandas criminales, sin que se siga una línea de investigación que tenga en cuenta el contexto del conflicto armado y sus consecuencias¹⁰⁴⁶.
643. En virtud de lo anterior, la CIDH insta al Estado a adoptar medidas de prevención y protección focalizadas en las zonas donde habita la población afrodescendiente y respecto de las cuales existe un mayor riesgo de violencia y despojo, así como a incluir el enfoque diferencial y dar tratamiento a la particular situación de las personas afrodescendientes desplazadas.

4. Situación de las mujeres afrodescendientes

644. En el pasado, la Comisión ha podido constatar que en el caso de las mujeres afrocolombianas, su condición de mujeres añadía otro factor de discriminación y vulnerabilidad, y las exponía a mayores abusos por parte de los actores del conflicto, como así también que la situación de las mujeres afrocolombianas que habitaban en la zona de la costa pacífica era especialmente

¹⁰⁴³ Informe “Evaluación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1148 de 2011, del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la política del Gobierno Nacional a la crisis humanitaria afrocolombiana”, Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Bogotá, D.C, abril de 2013, pág. 56.

¹⁰⁴⁴ Informe “Evaluación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1148 de 2011, del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la política del Gobierno Nacional a la crisis humanitaria afrocolombiana”, Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Bogotá, D.C, abril de 2013, pág. 63. Respecto a este punto, en sus observaciones al Proyecto de Informe el Estado planteó la posibilidad de que el análisis de la CIDH se limitara a la “evolución en materia de protección para el año 2012, y no se tenga en cuenta la enunciación de datos estadísticos en el período 1997-2012 ya que se presentaría información de forma parcializada desconociendo los esfuerzos que hasta el momento ha realizado el Estado. Al respecto, cabe nota que es precisamente con el fin de analizar la situación en su contexto, y tomar en cuenta su evolución y los esfuerzos del Estado que la CIDH considera necesario tomar en cuenta la información disponible de diversas fuentes durante un tiempo suficiente para entenderla.

¹⁰⁴⁵ Informe “Evaluación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1148 de 2011, del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la política del Gobierno Nacional a la crisis humanitaria afrocolombiana”, Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Bogotá, D.C, abril de 2013, pág. 42.

¹⁰⁴⁶ Informe “Evaluación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1148 de 2011, del Decreto Ley 4635 de 2011 y de la política del Gobierno Nacional a la crisis humanitaria afrocolombiana”, Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Bogotá, D.C, abril de 2013, pág. 64.

precaria y preocupante¹⁰⁴⁷. La CIDH también señaló que el desplazamiento conllevaba que las mujeres afrocolombianas sufrieran varias formas de discriminación que se sumaban a las padecidas por el hecho de ser mujeres – por ser afrocolombianas y por estar desplazadas¹⁰⁴⁸.

645. La Comisión recuerda que en el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional destacó que las mujeres afrodescendientes han sido golpeadas con especial severidad por el desplazamiento forzado; identificó una serie de factores de riesgo en virtud de los cuales las mujeres se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el desplazamiento; y resaltó que la mayoría de los afrodescendientes desplazados son mujeres, muchas de las cuales son cabeza de familia con niños¹⁰⁴⁹. Por su parte, la Experta Independiente en Asuntos de las minorías sostuvo que las mujeres afrodescendientes han sido sometidas a trabajo forzado, violencia y violación por parte de grupos armados ilegales, lo que ha provocado la consecuente discriminación y ostracismo en las comunidades¹⁰⁵⁰.
646. Durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres afrodescendientes, doblemente discriminadas y excluidas de los procesos de desarrollo social y económico en el país, y afectadas de manera particular en los contextos de conflicto en el que se encuentran la mayoría de los territorios afrodescendientes¹⁰⁵¹.
647. La Comisión también ha recibido información acerca del aumento de la violencia contra la mujer afrodescendiente en zonas controladas por los actores armados; la persistencia de la impunidad en todos los casos de violencia sexual, tortura, desaparición forzada, amenazas de muerte e intimidaciones, así como la ausencia de una política diferenciada de atención para la mujer afrodescendiente en condición de desplazamiento. Adicionalmente, la información recibida refiere a que la falta de respuesta adecuada de la Ley 1257 de 2008 -ley sobre prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres- ha incidido en la disminución de la participación de las mujeres afrodescendientes en los procesos organizativos¹⁰⁵².
648. La Comisión observa con preocupación que múltiples niveles de discriminación afectan a las mujeres afrodescendientes, quienes continúan sobrerrepresentadas entre la población desplazada, y son más vulnerables frente a situaciones de violencia, y especialmente de violencia sexual. La Comisión insta al Estado a adoptar un enfoque interseccional al momento de analizar la situación específica de las mujeres afrodescendientes que tome en cuenta los componentes derivados de su condición de mujeres y de afrodescendientes, sumado a la situación de pobreza en la que se encuentra la mayoría de ellas.

¹⁰⁴⁷ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 107.

¹⁰⁴⁸ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 121.

¹⁰⁴⁹ Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de 14 de abril de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁰⁵⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 44.

¹⁰⁵¹ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – Proceso de Comunidades Negras, CNOA-PCN, *Plan de acción en derechos humanos y DIH para la comunidad negra, palenquera, raizal y la población afrocolombiana*, 2010, pág. 16. Información proporcionada en la reunión con organizaciones afrodescendientes, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁵² CIDH, *Audiencia Situación de derechos humanos de las mujeres afrodescendientes en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>. Véase, también, documento presentado por las organizaciones peticionarias en el contexto de la audiencia.

649. Al respecto, la CIDH toma nota de la información aportada por el Estado sobre: i) la creación de al menos 13 “programas diferenciales” en relación con la situación de riesgo de las mujeres afrodescendientes víctimas del conflicto; ii) las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior en la formulación de programas para la defensa de los derechos humanos de este grupo; iii) las capacitaciones realizadas en el marco del Auto 092 y temas relacionados a las mujeres afrocolombianas; iv) el establecimiento de sistemas de comunicación con grupos focales en distintos territorios con alto porcentaje de población afrocolombianas; v) los mecanismos de participación de las mujeres afrocolombianas en la formulación de la “Política Pública Nacional de Equidad de Género” y los programas de socialización del mismo; vi) el diseño de los Lineamientos de dicha Política en cumplimiento a lo establecido en la Ley 1450 de 2011, teniendo en cuenta un enfoque diferencia de derechos y el reconocimiento de la diversidad y afectaciones particulares que sufren las mujeres pertenecientes a grupos étnicos¹⁰⁵³.

5. Acceso y goce efectivo de sus territorios

650. La Comisión destaca que Colombia ha sido uno de los primeros países en reconocer los derechos de las comunidades afrodescendientes sobre sus territorios. Así, la Constitución Política de 1991 reconoció la diversidad étnica y cultural del pueblo colombiano y estableció que una ley reconocería el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes. La Ley 70 de 1993 (en adelante “Ley 70”) fue adoptada el 27 de agosto de 1993, como consecuencia de esa disposición constitucional. En ese sentido, el Estado ha destacado la adopción de las políticas públicas a favor de las comunidades afrodescendientes y que “ha realizado importantes desarrollos para incorporar el enfoque diferencial en todos los programas estatales y posibilitar el acceso y la inclusión preferente como acción afirmativa para permitir la garantía de derechos”¹⁰⁵⁴. Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada que “del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales”¹⁰⁵⁵ y que “las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales” permiten reivindicar con claridad el derecho de las comunidades afrocolombianas a ser tenidas como “pueblos”, atendiendo las condiciones sociales, culturales y económicas que las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, aunado a que se rigen por sus costumbres y tradiciones, y cuentan con una legislación propia”¹⁰⁵⁶.

651. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación que la implementación práctica de esas disposiciones todavía enfrenta importantes retos. Por ejemplo, la Comisión destaca que, a casi veinte años de su aprobación, los capítulos IV, V, VI y VII de la Ley 70 todavía no habrían sido reglamentados. Aunado a lo anterior, las dinámicas del conflicto armado interno y la violencia han supuesto dificultades adicionales para garantizar el acceso, uso, goce y titulación¹⁰⁵⁷ de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, razón

¹⁰⁵³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 378-383.

¹⁰⁵⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 348.

¹⁰⁵⁵ Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia T- 955-03 de 17 de octubre de 2003 (MP. Alvaro Tafur Galvis).

¹⁰⁵⁶ Véase, entre otros, Corte Constitucional, Sentencia T- 955-03 de 17 de octubre de 2003 (MP. Alvaro Tafur Galvis).

¹⁰⁵⁷ El Estado informó que se han titulado aproximadamente 5.300.000 hectáreas de un total de 5.600.000 hectáreas, lo que representa un 91%. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Indígenas, Afros”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013. Indicó que existen en el país un total de 181 Consejos Comunitarios con título colectivo. Observaciones

por la cual esas comunidades enfrentan grandes obstáculos para ejercer control sobre sus tierras y territorios¹⁰⁵⁸.

652. En ese mismo sentido, se ha indicado que, en la práctica, los “megaproyectos” de desarrollo económico han llevado crecientemente al despojo de los territorios colectivos afrocolombianos. Esos proyectos han sido asociados con situaciones de desplazamiento forzado brutales, violencia masiva y asesinatos selectivos. Asimismo, se señaló que las comunidades afrodescendientes raramente se benefician de estos megaproyectos y tienen serias preocupaciones en relación con la usurpación de sus derechos territoriales e impactos ambientales negativos¹⁰⁵⁹.
653. Durante la visita, miembros de las comunidades del Chocó indicaron que si bien se habrían titulado 3.050.000 hectáreas en 58 títulos colectivos¹⁰⁶⁰, dicha titulación no sería suficiente para proteger a las comunidades, ni garantizar el acceso ni el derecho sobre el territorio, en virtud de la presencia de colonos, poseedores de mala fe, mecanismos de repoblamiento y avances de megaproyectos sin consulta previa¹⁰⁶¹. En ese sentido, se ha señalado que si bien las cortes judiciales han confirmado la titularidad de los territorios por parte de las comunidades, miles de hectáreas todavía se encuentran bajo el control de grupos armados ilegales en cooperación con negocios agrarios¹⁰⁶². En particular, la Comisión recibió información sobre que en la zona del Pacífico Colombiano se estarían ejecutando 7 megaproyectos, en los que no se habría realizado adecuadamente los procesos de consulta previa¹⁰⁶³; y específicamente la situación de Cocomopoca, a quien en septiembre de 2011 se le habría concedido la titulación colectiva de 75.000 hectáreas, 55.000 de las cuales habrían sido previamente concesionadas a empresas multinacionales, sin consulta previa¹⁰⁶⁴.
654. La Comisión también recibió información específica sobre las situaciones que se presentan en materia de minería legal e ilegal¹⁰⁶⁵, tanto en relación con la degradación del medio

de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 349.

¹⁰⁵⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 25.

¹⁰⁵⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 68.

¹⁰⁶⁰ Cocomacia, Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Asociación de Desplazados “Dos de Mayo”, Cocomopoca, Diócesis de Quibdó, Red Departamental de Mujeres Chocoanas, Integración, Resistencia y Vida (nro. 55).

¹⁰⁶¹ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁶² Véase, entre otros, ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 70. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 19.

¹⁰⁶³ Macroproyecto de Viviendas de interés social (2008), Megaproyecto: Malecón Perimetral del mar (2008), Megaproyecto: Centro de Actividades Económicas de Buenaventura CAEB, Megaproyecto: Terminal de Contenedores de Buenaventura (TCBUEN agosto de 2008), Megaproyecto: CELPA (2 de marzo de 2011), Megaproyecto: Zona de Actividades Logísticas Extraportuarias (ZALESA 2008), Megaproyecto: Puerto Industrial de Agua Dulce (2006). Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, pág. 14, 31-33.

¹⁰⁶⁴ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁶⁵ De acuerdo con la información recibida, la política minera colombiana se consolidaría como de tipo extractivista de recursos no renovables, cuyo modelo está centrado en la participación de la industria privada, la inversión extranjera, mientras que la fiscalización y promoción quedaría en manos del Estado. Asimismo, se indicó que en Colombia existen tres tipos de explotación minera: (a) minería legal a gran escala con 8298 concesiones a 2010 y 8.53 millones de hectáreas bajo control de multinacionales, b) minería de hecho (artesanal o tradicional), practicada en 44% de los municipios del país (con 3.631 solicitudes de legalización al año 2007 y solamente 23 legalizadas), c) minería “criminal”, utilizada como fuente de financiación de grupos armados al margen de la ley en lugares estratégicos en donde estos actores realizan directamente la actividad minera. En ese sentido, se señaló que existiría un total de 200 puntos mineros bajo control de grupos

ambiente derivada de esos proyectos¹⁰⁶⁶ como las situaciones de violencia que se vinculan con su instalación, y las alegaciones de discriminación en relación con el no otorgamiento de concesiones mineras a favor de comunidades negras¹⁰⁶⁷.

655. La Comisión nota que uno de los aspectos que reviste mayores dificultades en relación con esta temática es lo relativo a la consulta previa. Así, en virtud de su definición como pueblos tribales, las comunidades afrocolombianas poseen el derecho a una libre, previa e informada consulta, y a brindar su consentimiento en relación con la explotación de recursos naturales en sus territorios¹⁰⁶⁸. Sin embargo, la información recibida indica que no se estaría cumpliendo con el proceso de consulta antes de aprobar e iniciar proyectos dentro de los territorios colectivos de esas comunidades¹⁰⁶⁹. Al respecto, el CERD manifestó su preocupación por la violación frecuente del derecho de las comunidades afrodescendientes a ser consultadas y prestar su consentimiento previamente sobre los megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales¹⁰⁷⁰.
656. Durante la visita, el Estado indicó que se busca fortalecer los espacios de diálogo, a través de nuevas instancias de consulta de medidas legislativas¹⁰⁷¹, pero que se presentan ciertas

armados ilegales. Por otra parte, de los 8000 títulos mineros vigentes, 233 se encontrarían total o parcialmente superpuestos con 113 resguardos indígenas. Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, págs. 7-9, 11, 14.

¹⁰⁶⁶ La sociedad civil señaló que la minería a gran escala produciría: a) impactos ambientales (contaminación de fuentes hídricas, transformación de las cuencas de los ríos con los procesos de dragado, contaminación atmosférica debido a las actividades de tronaduras y voladuras con dinamita, destrucción de la capa vegetal, de la flora y la fauna, aumento de los niveles de consumo de agua en las etapas de trituración y machado del material, efecto invernadero producto de los procesos de fundición, alteraciones geomorfológicas en la zona de explotación, riesgo de las zonas de reserva forestal y páramos); b) socioculturales (tensiones en la comunidad, expresadas a través de procesos de resistencia a la explotación no racional y a las escasas regalías, las cuales sienten que no compensan los daños por la extracción de los recursos, desplazamiento forzado producto de la expansión de las minas, ruptura del tejido social, la identidad cultural y las estructuras de relacionamiento con el territorio, profanación de cementerios y territorios sagrados para las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, incremento de la violencia y presencia de actores armados ilegales, violación a derechos como la consulta previa y a estar informados, afectaciones en la salud), y c) económicos (afectación de las actividades productivas y de subsistencia de las comunidades aledañas a la mina, transformación de la oferta productiva, centrando las dinámicas en la actividad minera, afianzamiento del ciclo de pobreza en las comunidades, desplazamiento de otros sectores económicos, revaluación del tipo de cambio, explotación laboral de mujeres, niños y hombres). Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, págs. 22-23.

¹⁰⁶⁷ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012. Puntualmente, la Comisión recibió información acerca de que el régimen normativo para la exploración y la extracción de recursos se encontraría en un limbo jurídico a raíz de la declaratoria de inexecutable de la reforma al Código Minero (Ley 1382 de 2010) por parte de la Corte Constitucional mediante sentencia C-366/2011 de 11 de mayo de 2011. Servicio Jesuita a Refugiados, *¿Cuánto vale la tierra? Minería y megaproyectos. Informe preliminar sobre su impacto en el desplazamiento en Colombia*, junio de 2012, pág. 7.

¹⁰⁶⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 78, con cita de Corte Constitucional, Sentencias T 955 de 2003, 175 de 2009 y 769 de 2009.

¹⁰⁶⁹ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 11.

¹⁰⁷⁰ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 20.

¹⁰⁷¹ El Estado informó que se ha llevado a cabo el proceso de consulta respecto del Anexo I.V.C.1-1 del Plan Nacional de Desarrollo y del Decreto-Ley 4633, reglamentario de la Ley de Víctimas; y se prevé realizar la consulta previa del Decreto que reglamentará la Decisión Andina 391 de 1996 y la Ley 165 de 1994 en materia del Acceso a los recursos genéticos, sus productos derivados, la protección a los conocimientos tradicionales y la participación justa y equitativa de beneficios obtenidos de su utilización; la reforma a la Ley 99 de 1993 que regula lo correspondiente a las Corporaciones Autónomas Regionales, La Ley de Tierras y Desarrollo Rural y la Ley de Entidades Territoriales Indígenas, entre otras. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento "Indígenas, Afros"*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013. Por su parte, la sociedad civil indicó que el trámite de la Ley 1448 fue inadecuado, ya que no fue consultada previamente con las comunidades afrocolombianas, y, además, la expedición de un decreto con fuerza de ley no es suficiente para resolver la situación de la consulta previa. AFRODES, *Información de Violación Desproporcionada de los Derechos Fundamentales de las Comunidades Afrocolombianas*, 4 de diciembre de 2012, pág. 2.

dificultades en relación con el proceso de consulta en sí mismo, en particular, si corresponde consultar a toda la población afrocolombiana o sólo a aquellas comunidades tribales que mantengan una relación especial con el territorio. Asimismo, se señaló que no existe legislación ni reglamentación sobre el mecanismo de consulta, esto es: con quién, cuándo, por cuánto tiempo, quién lo financia, quién consulta y qué se consulta¹⁰⁷². Al respecto, se indicó que se está trabajando en un proyecto de ley estatutaria que reglamente de manera integral el proceso de consulta - teniendo en cuenta todos y cada uno de los posibles casos y especificidades-, que se encuentra en etapa de socialización¹⁰⁷³. Por su parte, el Defensor del Pueblo de Quibdó manifestó que no hay garantías de consulta previa y que el Estado no cuenta con mecanismos claros sobre a quién consultar –si la población existente o la población desplazada-, en relación con las políticas de retorno¹⁰⁷⁴.

657. En este orden de ideas, se ha señalado que, con base en el marco legal colombiano, hay dos tipos de consulta previa: (i) consulta con licenciamiento ambiental, regida por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1320 de 1998, que se inserta dentro del proceso de licenciamiento ambiental, que es competencia del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Etnias, realiza la socialización, reuniones de trabajo, identificación de impactos y medidas, y finalmente la protocolización; y (ii) consulta sin licenciamiento ambiental, que se rige por la Ley 21 de 1991 y el Decreto 200 de 2003, liderada por la Dirección de Etnias, que puede tener o no un procedimiento ambiental asociado¹⁰⁷⁵.
658. Adicionalmente, la Comisión tomó conocimiento del contenido de un proyecto de ley estatutaria denominado “Ley de participación y representación para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”, orientado a reconocer el derecho fundamental a la identidad étnica de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y que establece una serie de medidas afirmativas en los sectores de educación e investigación, participación política y democrática, ámbito laboral, empresarial y de desarrollo social y económico, e integridad territorial. Asimismo, el proyecto prevé nuevas instancias de representación e institucionalidad tales como la Cámara de los Sujetos Colectivos Negros, Raizales y Palenqueros, y la Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas¹⁰⁷⁶.
659. Sin embargo, la sociedad civil ha indicado que sería impropio, e incluso contrario al propio Convenio 169 de la OIT, reglamentar un modelo único de consulta, puesto que cada pueblo tiene diferentes intereses, formas de relacionarse con su territorio, desarrollo cultural, usos y costumbres, modelos de decisión y participación interna, instituciones, modelos de

¹⁰⁷² Información proporcionada en la reunión con autoridades del Ministerio del Interior, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

¹⁰⁷³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Indígenas, Afros”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

¹⁰⁷⁴ Información proporcionada en la reunión con autoridades, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹⁰⁷⁵ PNUD, *Afrocolombianos. Sus territorios y condiciones de vida. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*, pág. 51. Asimismo, se ha indicado que el Decreto 1320 de 1998 requiere la consulta previa cuando un proyecto o actividad es propuesta en territorios de dominio colectivo de comunidades afrocolombianas, o permanentemente habitados por estas comunidades aunque no poseen títulos de propiedad; y establece procedimientos de consulta que incluyen la participación de los afrocolombianos, el Ministerio del Interior, el Defensor del Pueblo y el Procurador General de la Nación. ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 80. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inconstitucional este Decreto porque no había sido consultado. Otra normativa de referencia sería la Directiva Presidencial 001 de 26 de marzo de 2010, que tampoco sería suficiente por no haber sido consultada. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 9.

¹⁰⁷⁶ Ministerio del Interior, *Proyecto de Ley Estatutaria*.

representatividad y ejercicio de gobierno¹⁰⁷⁷. En particular, respecto del proyecto de ley estatutaria se señaló que: (i) establece que la consulta opera en relación con medidas que afecten directa y específicamente a los pueblos, desconociendo la interrelación de la consulta previa con otros derechos; (ii) restringe el requisito de consentimiento previo a sólo dos supuestos (pérdida de tierras o destrucción del ambiente); (iii) no contempla garantías reales para quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado y que pese a un vínculo estrecho con su territorio, se han visto obligados a permanecer en las ciudades; (iv) el procedimiento de identificación de estos territorios se pretende realizar mediante el “Registro Único Nacional Étnico” (RUNE), en base a un estudio de sacralidad ancestral, llevado a cabo por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia; (v) excluye a las comunidades negras sin título colectivo y afrocolombianos en las ciudades; (vi) crea una Asamblea de Consulta Previa como única instancia consultiva, ajena a las formas de representación de las comunidades¹⁰⁷⁸.

660. Por otra parte, la Comisión nota que otras de las dificultades se verifica en cuanto a la efectiva y adecuada representatividad y participación de las personas y comunidades afrodescendientes. En ese sentido, la Experta para los Derechos de las Minorías ha considerado que la manipulación o cooptación de los líderes comunitarios y de los líderes de los Consejos crean divisiones entre las comunidades, con el fin de adquirir territorios¹⁰⁷⁹. En particular, respecto al funcionamiento de los consejos comunitarios, indicó que los líderes de Buenaventura y Suárez presentaron quejas en el sentido de que se había denegado la autorización a sus Consejos Comunitarios, lo que en la práctica equivale a denegar el derecho a reclamar titularidad colectiva y el derecho de consulta respecto de los megaproyectos. La Experta también indicó que la sociedad considera que estos obstáculos se vinculan con beneficiar a aquellos representantes que son más favorables a la expropiación de tierras¹⁰⁸⁰. En base a lo anterior, la Experta concluyó que ha habido una falta de reconocimiento y respeto por los líderes afrocolombianos y las estructuras de toma de decisión, así como evidencia creíble sobre la manipulación o cooptación de los Consejos Comunitarios, que muchas veces han llevado a divisiones dentro de las comunidades¹⁰⁸¹.
661. Adicionalmente, la sociedad civil ha señalado que la Resolución Transitoria 0121 de 2012 del Ministerio del Interior, como mecanismo de representación, define un espacio transitorio de representación de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pero no establece el término de la transitoriedad, y restringe el espacio sólo para las comunidades afrocolombianas que cuentan con títulos colectivos, sumado al hecho de que esa Resolución no fue consultada¹⁰⁸².
662. La Comisión observa con preocupación que aún existen obstáculos normativos y prácticos para el efectivo reconocimiento y goce de los derechos de los afrocolombianos a sus territorios. En relación con la consulta previa, la CIDH reitera que el Estado colombiano debe establecer,

¹⁰⁷⁷ CODHES, *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*, 27 de septiembre de 2012, pág. 4.

¹⁰⁷⁸ CODHES, *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*, 27 de septiembre de 2012.

¹⁰⁷⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 68.

¹⁰⁸⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 75.

¹⁰⁸¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 100.

¹⁰⁸² CODHES, *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*, 27 de septiembre de 2012, pág. 7.

con la participación plena de las comunidades afrodescendientes, las medidas legislativas o de otra índole, necesarias para hacer efectivo el derecho a la consulta y obtener el consentimiento previo, libre, informado y de buena fe, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Finalmente, la Comisión destaca que el Estado debe respetar las formas de organización de las comunidades afrodescendientes e implementar mecanismos adecuados de diálogo, participación y coordinación.

6. Efectiva implementación de las políticas públicas adoptadas

663. La Comisión ha establecido que la simple promulgación de leyes sin efecto práctico alguno no garantiza el pleno goce y ejercicio de derechos¹⁰⁸³. En el caso colombiano, la Comisión destaca que el país ha sido pionero en el reconocimiento constitucional y jurisprudencial de los derechos de las personas y comunidades afrodescendientes y la puesta en marcha de medidas de acción afirmativa. En particular, el Estado se ha referido, entre otros, a los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Defensa para prevenir las afectaciones a los derechos de las comunidades afrocolombianas, mediante la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos y DIH del Ministerio, y el desarrollo de “Líneas de Acción” estratégicas, que incluyen medidas de atención diferenciales dirigidas a poblaciones vulnerables, el fortalecimiento de los vínculos entre la Fuerza Pública y los grupos étnicos, y programas de capacitación especializados a los miembros de la Fuerza Pública¹⁰⁸⁴.
664. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión ya ha observado con preocupación que, en base a la información recibida, estas políticas no habrían sido implementadas de manera significativa, y que la población afrodescendiente en Colombia todavía vive en una situación de extrema desigualdad e invisibilidad y repetidamente enfrenta violaciones a sus derechos fundamentales a la dignidad, propiedad, no discriminación, e incluso el derecho a la vida¹⁰⁸⁵.
665. En el mismo sentido, si bien la Experta en Derechos de las Minorías reconoció que existe un marco institucional para la formulación de políticas de protección de los derechos de los grupos étnicos¹⁰⁸⁶, también señaló que la implementación de todas esas políticas todavía se encuentra en las etapas de planeamiento¹⁰⁸⁷, y que existe una situación de poca consulta, implementación débil, recursos inadecuados y fracaso en la obtención de resultados concretos¹⁰⁸⁸. Asimismo, manifestó su preocupación por la persistencia de las causas estructurales que perpetúan la discriminación y el hecho de que las políticas relativas a medidas especiales no vayan acompañadas de asignaciones de recursos suficientes, incluso en los ámbitos departamental

¹⁰⁸³ Véase, entre otros, CIDH, Informe No. 36/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso No. 12.440 *Wallace de Almeida* (Brasil), 20 de marzo de 2009, párrs. 147, 148; CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 57, 31 de diciembre 2009, párr. 68.

¹⁰⁸⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 366-369.

¹⁰⁸⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

¹⁰⁸⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 7.

¹⁰⁸⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 30.

¹⁰⁸⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 32.

y municipal, y que su aplicación no se supervise eficazmente¹⁰⁸⁹. Destacó, además, que los programas de reparación no proveen compensación económica por crímenes vinculados con derechos de propiedad o violaciones colectivas a los derechos de las comunidades¹⁰⁹⁰.

666. Durante la visita, la sociedad civil afrocolombiana denunció la falta de éxito en la implementación de las políticas públicas y subrayó que los mandatos de la Corte Constitucional todavía no han sido cumplidos¹⁰⁹¹ en virtud de la falta de asignación presupuestaria suficiente, e importantes barreras vinculadas con intereses económicos y legales sobre los territorios en los que habitan. En particular, consideraron que las instituciones no quieren atender a la población que resiste en el territorio, y que la atención en salud es precaria. En particular, en relación con la Ley 1448, la sociedad civil destacó que: (i) no se aplicaría el enfoque diferencial; (ii) no se respetarían los espacios de participación; y (iii) la ayuda humanitaria y el subsidio de vivienda serían insuficientes¹⁰⁹².
667. La Comisión reitera que valora los esfuerzos realizados por el Estado y toma nota de la multiplicidad de normas¹⁰⁹³ y programas creados¹⁰⁹⁴ en pos de los derechos de las personas afrodescendientes en Colombia. No obstante, dado que la implementación de la política pública adoptada revela avances incipientes, la Comisión insta al Estado a redoblar sus esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección y goce de derechos humanos de todos los afrocolombianos.

¹⁰⁸⁹ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75° período de sesiones, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 18.

¹⁰⁹⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 59.

¹⁰⁹¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, 16 sesión, Informe de la Experta Independiente en Asuntos de las minorías, Gay McDougall. Adición. Misión a Colombia. A/HCR/16/45/Add.1, 25 Enero 2011, párr. 66.

¹⁰⁹² Información proporcionada en la reunión con organizaciones afrocolombianas, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁰⁹³ Véase, *Compendio legislativo para población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal*. Información disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos/programa/Paginas/normativa.aspx>

¹⁰⁹⁴ En materia institucional, el Estado también se ha referido a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, del Ministerio del Interior; el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal; la Defensoría Delegada para Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo; la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos y Grupos Étnicos; y la Comisión Intersectorial para el avance de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. En materia de política pública, el Estado señaló el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014; la aprobación de la Ley 1482 de 2011 (“Ley contra la Discriminación”); el lanzamiento de la estrategia “AFROUNIDOS” en el mes de noviembre de 2011; el anuncio de la creación de un observatorio contra la discriminación racial; la inclusión del enfoque diferencial étnico en el documento Conpes 3726 de 2012; el pilotaje para la definición de la “Estrategia de Intervención Institucional con Enfoque Diferencial”; la inclusión en el plan operativo del Subcomité de Enfoque Diferencial de los objetivos estratégicos; la capacitación a funcionarios de Registro sobre las dinámicas de daños y afectaciones por cada grupo étnico; la realización del taller para la incorporación del enfoque diferencial étnico en el Plan de Atención Territorial de los municipios del departamento del Chocó; la socialización de los lineamientos de política pública de carácter étnico en el encuentro nacional de personeros municipales entrantes. En particular, en relación con el balance de transversalización del enfoque diferencial étnico en el marco de la implementación del Decreto 4635, reglamentario de la Ley 1448, el Estado informó que se desarrollaron: talleres dirigidos a las entidades territoriales; campañas pedagógicas; talleres de socialización; mesas de trabajo; y documentos de difusión, entre otros. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Indígenas, Afros”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

Recomendaciones

668. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:
1. Adopte medidas urgentes, orientadas a superar la situación de discriminación estructural que afecta a la población afrodescendiente, así como medidas positivas para eliminar la discriminación racial y garantizar que las personas afrodescendientes ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad en relación con el resto de la población.
 2. En vista del próximo censo de población, cuente con personal especializado y recursos financieros adecuados, y garantice canales adecuados de participación de la sociedad civil, que permitan construir adecuadamente las categorías utilizadas en las preguntas de autoidentificación. En particular, la pregunta sobre autoidentificación debe incluirse dentro de las primeras preguntas de los cuestionarios básicos.
 3. Adopte programas encaminados a recopilar estadísticas desagregadas, distinguiendo entre hombres y mujeres, niños y niñas, respecto de su población afrodescendiente.
 4. Adopte, de manera urgente, medidas positivas con enfoque de género que den tratamiento a la múltiple discriminación que padecen las mujeres afrodescendientes y sus necesidades particulares.
 5. Implemente mecanismos adecuados de consulta previa en todas las medidas que afecten a las personas afrodescendientes y garantice que las comunidades puedan gozar y disponer sus territorios, libres de toda intervención.
 6. Avance en la efectiva implementación de la multiplicidad de políticas y programas creados para garantizar los derechos de la población afrodescendiente, garantizando mecanismos adecuados de participación y representación.

B. Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes

669. El conflicto armado interno que ha sufrido Colombia durante las últimas décadas ha tenido un impacto profundo en la situación de los NNA en el país, quienes han sufrido múltiples violaciones de sus derechos humanos. La CIDH reitera que los NNA son un grupo especialmente protegido por el DIH y el derecho internacional de los derechos humanos y son parte del grupo más vulnerable dentro de un contexto de violencia. La Comisión ha dado seguimiento a la especial situación en la que se encuentran los NNA y, en el presente capítulo, abordará algunos de los principales desafíos que enfrentan dentro del conflicto armado interno.

670. Los NNA en Colombia son víctimas de múltiples violaciones a sus derechos, tales como el reclutamiento forzado; ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; violencia sexual; y desplazamiento forzado. Son además víctimas de otras consecuencias indirectas del conflicto armado, como la dificultad de acceso a los servicios básicos esenciales como alimentación, educación y agua potable, y de afectaciones múltiples a su entorno familiar, lo cual aumenta a su vez la vulnerabilidad ante los actores armados e incide en que estos NNA se conviertan en víctimas de nuevas violaciones, tales como el reclutamiento forzado. En este contexto, la CIDH destaca que los niños afrodescendientes e indígenas, son afectados de manera desproporcionada por el conflicto y, por lo tanto, son especialmente vulnerables. En ese sentido, el Informe del

Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad de 21 de marzo de 2012, indica que el conflicto armado ha tenido en gran parte como escenario los territorios afrocolombianos e indígenas¹⁰⁹⁵.

671. La CIDH es consciente que la violencia contra la niñez en Colombia es una problemática compleja, y que cualquier política estatal para enfrentarla debe ser integral y abarcar la prevención, así como también la asistencia y la rehabilitación. La CIDH verá las temáticas en forma separada, no obstante que se trata de un círculo interdependiente de violencia en que todos los factores son causas y efectos. Así, romper el círculo de violencia incluye implementar políticas estatales de estudio, identificación y prevención con el objeto de establecer los momentos oportunos de intervención y posteriormente, de asistencia y rehabilitación de los niños, las niñas y los adolescentes.
672. Dada la gravedad y sistematicidad de las violaciones a sus derechos, la CIDH hace un llamado al Estado a considerar la incorporación de planes de acción sobre violaciones graves de los derechos de los niños y otros compromisos de protección de la infancia en todo dialogo o acuerdo de paz. En este sentido, el Secretario General de Naciones Unidas estableció que “ los acuerdos de alto al fuego y los procesos de paz han sido instrumentos estratégicos para lograr que las fuerzas armadas y los grupos armados compartan preocupaciones con relación a la protección de los niños¹⁰⁹⁶”. Agrega que: “[e] hecho de garantizar la inclusión de disposiciones de protección de la infancia en los acuerdos de paz recurriendo, entre otras cosas, a regular la puesta en libertad y reintegración de los niños anteriormente vinculados a fuerzas armadas o grupos armados puede constituir un marco útil para intensificar el diálogo entre las partes”¹⁰⁹⁷

1. Información recibida acerca de políticas estatales

673. La Comisión tiene en cuenta que el Estado ha diseñado una política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto, que incluye a los NNA, con un alcance general en términos de asistencia y atención, así como también de reparación integral, prevención y protección, verdad, justicia. Asimismo, el Estado ha reiterado que dicha política se armoniza con los ejes transversales de i) Registro Único de Víctimas y Red Nacional de Información ii) Retornos y reubicaciones; iii) Articulación Nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional; y iv) Lineamientos de participación¹⁰⁹⁸. Asimismo, el Estado ha indicado que, a partir de la expedición del Decreto 0552 de 15 de marzo de 2012 y teniendo en cuenta la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se logró la inclusión en la política pública del componente de prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno y el fortalecimiento de la “Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados”, que se amplió de 10 entidades a 23 y que representan a todos los sectores, las instituciones y los programas que tienen competencias directas en la materia¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁵ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012.

¹⁰⁹⁶ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013. Párrafos 15 y 16.

¹⁰⁹⁷ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013. Párrafos 15 y 16.

¹⁰⁹⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 393-394.

¹⁰⁹⁹ Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*; y Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 396.

674. Durante la visita, la Procuraduría General de la Nación presentó cuantiosa información en relación con sus facultades de vigilancia en materia de política pública. Asimismo, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, adolescencia y la familia se refirió a las Directivas 001, 002 y 003 de 2012 vinculadas a la evaluación de políticas públicas en materia de la infancia, la adolescencia y la juventud, y la inclusión de los derechos de las mujeres y los derechos de la familia en el plan de desarrollo 2012-2015¹¹⁰⁰. Se refirió también al deber de sujeción a los requisitos de ley en el nombramiento de los comisarios y comisarias de familia por parte de las nuevas administraciones municipales¹¹⁰¹ y al llamado a diferentes autoridades al cumplimiento de las políticas públicas para la protección integral de NNA víctimas del conflicto armado interno, en especial, de la utilización y el reclutamiento ilegal por parte de los grupos armados organizados la margen de la ley y de los grupos delictivos organizados¹¹⁰². La Procuraduría Delegada también destacó que lideró el proceso de rendición pública de cuentas de nivel territorial sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, lo cual requirió la evaluación y el análisis de 1025 municipios, 30 ciudades capitales, 32 departamentos y Bogotá Distrito Capital¹¹⁰³.
675. Por su parte, la Unidad de Víctimas explicó que los NNA huérfanos por causa del conflicto armado son atendidos en la Modalidad Hogar Gestor con Unidad de Apoyo mientras que la finalidad de la estrategia de la Unidad de Integración Familiar es brindar atención diferencial a las familias víctimas del desplazamiento forzado con niños y niñas menores de 4 años y 11 meses y mujeres gestantes y madres en período de lactancia¹¹⁰⁴. Al respecto, informó que entre enero y agosto de 2013, el ICBF atendió a 176 niñas y adolescentes¹¹⁰⁵ de orfandad en el marco del conflicto armado, bajo la modalidad hogar gestor; a 15 niñas y adolescentes¹¹⁰⁶ víctimas de MAP, MUSE y AEI en el marco del conflicto armado, también a través de la modalidad hogar gestor¹¹⁰⁷. Por otra parte, en relación con la restitución de tierras, se indicó que el ICBF ha introducido proyectos especiales de búsqueda activa de niños huérfanos en el oriente antioqueño¹¹⁰⁸ y en Recetor (Casanare), y que en materia de rehabilitación, se estaría elaborando un Protocolo y Ruta de Atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado, víctimas de violencia sexual¹¹⁰⁹. En sus observaciones al

¹¹⁰⁰ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre de 2012. Directiva 001 de 2012.

¹¹⁰¹ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre de 2012. Directiva 002 de 2012.

¹¹⁰² Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre de 2012. Directiva 003 de 2012.

¹¹⁰³ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre de 2012.

¹¹⁰⁴ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 58.

¹¹⁰⁵ Indicó que, según datos del ICBF, del total, 94 se reconocen con pertenencia étnica, 22 son afrocolombianas y 72 son indígenas; y que fueron atendidas en los Departamentos de Antioquia, Bogotá D.C., Chocó, Nariño y Valle.

¹¹⁰⁶ Indicó que, según datos del ICBF, del total, 2 son indígenas, y el rango etario corresponde a una víctima entre los 0 y 5 años, 7 víctimas entre los 7 y 12 años, y 7 víctimas entre los 13 y 17 años. Indicó que fueron atendidas en los Departamentos de Antioquia, Arauca, Bogotá D.C., Meta, Tolima y Valle.

¹¹⁰⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 398, 399.

¹¹⁰⁸ Al respecto, informó que entre enero y agosto de 2013, se han atendido 205 niñas y adolescentes víctimas en el Departamento de Antioquia a través del mecanismo de búsqueda activa. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 398.

¹¹⁰⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, págs. 106-107.

Proyecto de Informe, el Estado informó que el documento se encontraba en proceso de aprobación y que se adoptaron otras medidas tales como: i) la construcción de la Política de reconciliación a favor de NNA; ii) que se ajustó el lineamiento de atención a NNA víctimas de reclutamiento ilícito de conformidad con lo establecido en la Ley 1448; y iii) en general, se elaboró una ruta diferencial para reparar integralmente a NNA víctimas del conflicto armado¹¹¹⁰.

2. Reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes

676. La Comisión ha recibido información reiterada sobre la práctica de reclutamiento forzado de NNA por grupos armados ilegales en Colombia¹¹¹¹, y observa con preocupación que los niños y las niñas siguen siendo implicados en la guerra de los adultos. Aunque algunas intervenciones y programas de asistencia del Estado han prestado su apoyo a la liberación y reinserción en la vida civil de un gran número de niños y niñas, otros han regresado a sus hogares por sus propios medios a menudo con muchas dificultades, especialmente en el caso de las niñas que sufren generalmente estigmatización por parte de sus comunidades, en particular aquellas que tuvieron hijos e hijas, quienes también sufren el rechazo de las comunidades. A este respecto, el Estado ha destacado que desde 1999, el ICBF cuenta con el Programa Especializado de Atención a víctimas del conflicto armado, “que atiende a NNA víctimas del reclutamiento ilícito y realiza su restablecimiento de derechos y contribuye a su reparación integral”¹¹¹². La CIDH ha observado que hay muchos factores que contribuyen al reclutamiento de niños y niñas; mientras algunos buscan enrolarse voluntariamente, entre otras causas para escapar de una familia violenta o abusiva, o para estar entre pares, otros son secuestrados y llevados a participar en el conflicto. Cualquiera sea la causa, estos niños y niñas ven su infancia truncada, y son expuestos a atrocidades y a constantes manipulaciones. La CIDH observa con preocupación que los efectos de la exposición constante a la violencia y a otros abusos que sufren los niños y niñas vinculados a grupos armados, persisten en el tiempo y requieren de políticas efectivas y prolongadas de apoyo por parte del Estado.
677. Lo anterior hace evidente la necesidad de implementar políticas efectivas de prevención. Como ha señalado el Estado en el documento CONPES 3673 “a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de esta población por parte de grupos armados”. En este sentido, el objetivo de este documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de 19 de julio de 2010, fue establecer un plan operativo de prevención del reclutamiento forzado de niños y niñas. Entre otros se estableció el Observatorio del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual¹¹¹³ y el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes sobre niños y conflictos armados¹¹¹⁴.

¹¹¹⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 400.

¹¹¹¹ CICR, *Situación humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2011*, pág. 40.

¹¹¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 401.

¹¹¹³ En el nivel nacional, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, adscrita al Programa Presidencial de DDHH y DIH, avanza en el diseño del Observatorio de Prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual, que incorpora el seguimiento a las acciones de las instituciones del nivel nacional signantes del documento CONPES 3673 de 2010.

¹¹¹⁴ En diciembre de 2008, Colombia aceptó voluntariamente -en tanto no se trata de una situación que figure en la agenda del Consejo de Seguridad-, acogerse al Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes sobre niños y conflictos armados establecido por la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad. El desarrollo de este mecanismo es liderado por las Naciones Unidas: UNICEF y PNUD presiden el Equipo Especial encargado de su implementación.

Asimismo, la implementación de múltiples actividades y programas, entre ellos la Realización de la Matriz Operacional Comunitaria Porvenir, contra el reclutamiento forzado de NNA, y el desarrollo del Programa “Abre Tus Ojos”¹¹¹⁵.

678. Pese a que estos programas constituyen un avance, de acuerdo con el Secretario General de Naciones Unidas, en 2012 se documentó el reclutamiento y el uso generalizados y sistemáticos de niños por grupos armados no estatales. Agregó en su Informe de 2013, que “si bien el alcance y la magnitud totales siguen sin conocerse, el equipo de tareas en el país denunció unos 300 casos de reclutamiento y utilización en 23 de los 32 departamentos y en Bogotá”¹¹¹⁶. Además, indicó que si bien las guerrillas (FARC y ELN) tienden a reclutar niños principalmente en las zonas rurales, otros grupos armados no estatales como Los Rastrojos o Los Urabeños (grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares), los reclutan en su mayoría en áreas urbanas. En ese sentido, indicó que la edad de reclutamiento comienza a los 9 años¹¹¹⁷.
679. La Comisión destaca que, de acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja, “un niño asociado con una fuerza armada o un grupo armado, se refiere a cualquier persona menor de 18 años que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizadas como combatientes, cocineros, porteadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refieren solamente a un niño a niña que esté participando, o que haya participado directamente en hostilidades”¹¹¹⁸. En este mismo sentido, la Defensoría del Pueblo, en un documento citado por el Conpes 3673 estableció: “El reclutamiento se puede definir como el involucramiento permanente de niños, niñas y adolescentes con los grupos armados al margen de la Ley y la utilización como su involucramiento transitorio o esporádico. Ambas conductas son violatorias de los Derechos Humanos de la infancia y los grupos armados las realizan a través de actos de sustracción, captación, transporte, traslado, amenaza, rapto, fraude, engaño, abuso del poder, abuso de una situación de vulnerabilidad, uso de la fuerza o de otras formas de coacción, ofrecimiento de pago o beneficios, entre otras”¹¹¹⁹.
680. Es importante destacar que el marco normativo del Derecho Internacional Humanitario, establece que todo reclutamiento, incluso el reclutamiento voluntario o enlistamiento de niños menores de 15 años está prohibido¹¹²⁰. También el Estatuto de la Corte Penal Internacional de

¹¹¹⁵ Este programa se desarrolla a través de actividades pedagógicas, lúdicas y de sensibilización en la temática de “Prevención al Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Organizados al Margen de la Ley”, logrando 3.629 acciones y 93.449 beneficiados (niños, niñas, adolescentes y adultos); entre estos resultados se contó con el apoyo del Bus Interactivo en Metropolitanas de Policía Bogotá, Medellín, Villavicencio, Cúcuta, Bucaramanga, Barranquilla y en los Departamentos de Policía Norte de Santander, Magdalena Medio, Santander, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Guajira, Sucre, Cesar y Meta, con 128 acciones y 3.090 beneficiados. Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 185. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹¹⁶ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013. Párrafo 173.

¹¹¹⁷ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012.

¹¹¹⁸ International Committee of the Red Cross, *Child Soldiers and other children associated with armed forces and armed groups*, August, 2012. Cita de los Principios de París: *Principios y directrices sobre los Niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados*, Febrero de 2007, disponible en <http://childrenandarmedconflict.un.org/es/nuestro-trabajo/los-principios-de-paris/>

¹¹¹⁹ Fuente: Análisis de Riesgo de Reclutamiento y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, documento inédito de la Defensoría del Pueblo con el apoyo de OIM y UNICEF

¹¹²⁰ Ver I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977, de fecha 8 de junio de 1977, Art. 77 (2) y II Protocolo Adicional, Art. 4 (3) (c).

17 de julio de 1998, incluye en la lista de crímenes de guerra la participación de niños en las hostilidades, y su reclutamiento en las fuerzas armadas nacionales y otros grupos armados en situación de conflicto armado no internacional. (art. 8 (2)e. vii).

681. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, elevó esta edad a 18 años como edad mínima¹¹²¹ y el derecho penal colombiano también establece la edad a los 18 años. Por su parte, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil, en su artículo 3 establece: “ la expresión “las peores formas de trabajo infantil abarca: (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”¹¹²². Al respecto, el Estado ha señalado que “Colombia no aborda el tema de reclutamiento forzado en el marco del Convenio 182 [...] todo vez que la utilización y el reclutamiento de niños a que se refiere este instrumento internacional se circunscribe a actividades de delincuencia común y crimen organizado transnacional. En tanto el reclutamiento forzado, por su contexto propio de conflicto armado se aborda de conformidad con la demás normatividad referida [...]”¹¹²³.
682. El Artículo 1 del Protocolo Facultativo referido establece la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades. Por su parte, el Artículo 4 establece que los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a persona menores de 18 años y la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas.
683. En cumplimiento con las normas legales, los Estados (incluyendo a Colombia) adoptaron en 2007 los Principios y Compromisos de París, en los cuales se adoptaron compromisos, tales como: adoptar las medidas necesarias para cumplir con los referidos instrumentos, en especial el protocolo; a procurar la liberación de todos los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por grupos armados; a luchar contra la impunidad; a investigar y enjuiciar eficazmente a aquellas personas que hayan reclutado ilícitamente y a garantizar que los niños y niñas menores de 18 años que están o hayan sido reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados y están acusados de crímenes, sean considerados principalmente como víctimas de violaciones contra el derecho internacional y no como presuntos responsables¹¹²⁴.

¹¹²¹ Véase, ONU, Asamblea General, Resolución A/Res/54/263 del 25 de mayo de 2000, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Entrada en vigor: 12 de febrero de 2002. Ratificado por Colombia el 25 de mayo de 2005.

¹¹²² Ratificado por Colombia el 28 de enero de 2005.

¹¹²³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 404.

¹¹²⁴ Los Principios y Compromisos de París: Los compromisos de París Febrero de 2007, disponible en <http://childrenandarmedconflict.un.org/>

684. De acuerdo con el Estado, el reclutamiento ilícito ha sido un delito con un bajo nivel de denuncias y pocos reclutadores sancionados. Indicó que desde el 19 de noviembre de 1999 hasta el 31 de marzo de 2012, el Programa de Atención Especializada de NNA Desvinculados del ICBF ha atendido a 4.868 niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 12% pertenecen a grupos étnicos¹¹²⁵. El Estado informó que, a octubre de 2013, el Programa había atendido a 5.352 NNA (desde noviembre de 1999), de los cuales el 13.8% pertenecen a grupos étnicos. Asimismo, señaló que del total, 156 corresponde a NNA desvinculados de las “BACRIM”, 3.206 de las FARC, 1.054 de las AUC, y 808 del ELN¹¹²⁶. Del total de niños desvinculados, un 17% fueron recuperados por la Fuerza Pública y un 83% salieron voluntariamente. Durante ese período, las mayores desvinculaciones son niños reclutados por las FARC con un 59%, seguido de las AUC con un 22% y en tercer lugar por el ELN con 15%. Asimismo, 72% son niños mientras que el 28% son niñas, y cerca del 71% no superan el último grado de primaria¹¹²⁷. El Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre niños en conflicto armado, indica que de los 5,075 niños atendidos por el ICBF (a diciembre de 2012) a esa fecha sólo se habían dictado 25 condenas por reclutamiento de niños, 3 en virtud de la Ley de Justicia y Paz, y 22 dispuestas por la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación¹¹²⁸.

685. De acuerdo con información provista por el Estado en el marco del Examen Periódico Universal¹¹²⁹, las siguientes cifras reflejan “la estadística general de reclutamiento de [personas] menores con corte al 31 de agosto de 2012: Casos Asignados: 238; Casos Abiertos: 191; Casos en Preliminar: 76; Casos en Instrucción: 115; Personas Vinculadas: 227; Personas a quienes se les libró orden de Captura: 237; Personas Acusadas: 64; Con Resolución de Acusación: 63; Con Formulación de Acusación: 1 ; Casos en Juicio: 6; Sentencias Condenatorias: 50; Sentencias Ordinarias: 31; Sentencias Anticipadas: 19; Personas Afectadas con las Sentencias Condenatorias: 48”.
686. A principios de 2013 fue publicada una investigación titulada “Como corderos entre lobos”, basada en los testimonios de cerca de 500 NNA desvinculados de los grupos armados irregulares en Colombia. Dicha investigación fue ubicada por la CIDH en la página del Centro de Memoria Histórica y cuenta con el apoyo del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión. Según la investigación, por lo menos 18.000 NNA han sido reclutados como combatientes por los grupos armados ilegales en Colombia en los últimos años y alrededor de 100.000 más trabajan en sectores

es/nuestro-trabajo/los-principios-de-paris/. De acuerdo al Documento Conpes 3672, los Principios se “trata[n] de una iniciativa de apoyo a los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados por fuerzas armadas y grupos, realizados en febrero de 2007. Los Principios no son un instrumento jurídico vinculante para el Estado colombiano, pero sí son un referente internacional en materia de prevención del reclutamiento. A su vez, los Principios de París son una actualización de los Principios de Ciudad del Cabo y Mejores Prácticas para la Prevención de Reclutamiento de Niños y Niñas en Fuerzas Armadas y relativos a la Desmovilización y Reinserción Social de Niños soldados en África (“Los Principios de Ciudad del Cabo”), adoptados en 1997. Se observan como complementarios a los Estándares Integrales de las Naciones Unidas sobre Desarme, Desmovilización y Reinserción (IDDRS, por sus siglas en inglés).

¹¹²⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3276*, 30 de mayo de 2012, pág. 10.

¹¹²⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 405 y 426.

¹¹²⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3276*, 30 de mayo de 2012, pág. 10.

¹¹²⁸ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013, párr. 181.

¹¹²⁹ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 210. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Paginas/InformeAvancesRV.aspx>, presentado el 21 de enero de 2013.

de la economía ilegal que dependen de las guerrillas y las bandas narcotraficantes con un pasado paramilitar. Entre 2008 y 2012, según el informe, el reclutamiento habría aumentado en un 17 por ciento en las zonas urbanas. Allí son forzados a tomar las armas por lo general a la edad de 12 años. Entre las ciudades capitales más afectadas se evidenció un aumento en el reclutamiento forzado en Bogotá en un 304 %; Medellín en 229 %, y Valledupar en 141%. El informe relata que las regiones donde los NNA son más vulnerables al reclutamiento forzado son el golfo de Urabá, el Magdalena Medio, la zona montañosa de Antioquia, el pie de monte del Amazonas, el Catatumbo, el Macizo colombiano y el Litoral Pacífico, destacando que en el Pacífico la tercera parte de los NNA reclutados son indígenas, esto es, aproximadamente 5.000 niños¹¹³⁰.

687. Un Informe de la organización *Watchlist*, de abril de 2012, informa que las tácticas de reclutamiento de las FARC (que habrían intensificado sus campañas de reclutamiento por la presión que tienen de reponer rápidamente sus tropas después que el gobierno ha aumentado sus campañas de contrainsurgencia) incluyen la utilización de niños para “atraer” a sus compañeros a sumarse a sus filas y efectuar encuestas en las aldeas para identificar a niños que más tarde serán reclutados, además de incentivos económicos y de trabajo. Indican que aquellos que intentan negarse o que tratan de escapar, corren el riesgo de ser mutilados, torturados o asesinados. Por su parte, el informe relata que los grupos paramilitares también reclutaron y usaron niños en sus filas; y que durante el proceso de desmovilización, no se hizo efectivo el requerimiento de la entrega de niños y niñas como condición de participar en el proceso. Por lo tanto, miles de NNA habrían quedado con paradero desconocido y sin protección. Muchos de ellos harían parte de lo que el Estado denomina bandas criminales emergentes. Dicho Informe aduce que el ejército colombiano no ha reclutado NNA como combatientes, pero sí los habría usado como informantes o espías, para recabar información de inteligencia. Asimismo, el Estado los habría involucrado en el conflicto mediante campañas cívico- militares, que serían especialmente dañinas porque los expone a represalias por parte de grupos armados¹¹³¹. Al respecto, el Estado ha informado que la Directiva 048 de 2008 establece la prohibición expresa del “empleo de niños, niñas y adolescentes en actividades de inteligencia y búsqueda de información”, y que estos aspectos son incluidos en todas las instrucciones y capacitaciones que se imparten a los miembros de las Fuerzas Militares¹¹³². Sin perjuicio de ello, la CIDH observa que la información recabada por organizaciones de la sociedad civil y otros organismos internacionales es consistente en señalar la existencia de dicha práctica.
688. La Defensoría del Pueblo constató que los grupos armados al margen de la ley reclutaron y utilizaron NNA en 27 de los 32 departamentos de Colombia, y que dicho reclutamiento se efectuó cuando tenían entre 5 y 17 años de edad¹¹³³. Con referencia a los Departamentos de Meta, Guaviare, Guainía y Vichada, la Defensoría indicó que en cuanto a los grupos armados como fuente de riesgo de reclutamiento de niños, las FARC fueron identificadas en la totalidad

¹¹³⁰ Centro de memoria histórica, *Como Corderos entre Lobos*. Información disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/noticias/748-como-corderos-entre-lobos->. Libro COMO CORDEROS ENTRE LOBOS. DEL USO Y RECLUTAMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CRIMINALIDAD EN COLOMBIA, 2012 por Natalia Springler. (Esta publicación cuenta con el apoyo del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión).

¹¹³¹ Watchlist on children and armed conflict, *Informe Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia, abril de 2012*, pág. 4. Disponible en: <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>

¹¹³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 416-417.

¹¹³³ Defensoría del Pueblo, *Informe Especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare Guainía y Vichada*, noviembre de 2012, pág. 47.

de las situaciones de riesgo; mientras que la categoría que agrupa los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares se registran como fuentes de riesgo en 24 de las 25 situaciones de riesgo¹¹³⁴.

689. La CIDH advierte las complejidades que puede revestir la determinación de NNA como víctimas en los procesos adelantados bajo la Ley 1448. Por una parte, frente al ámbito temporal de la Ley y, por otra parte, en el debate sobre la posibilidad de que las víctimas de grupos armados ilegales conformados luego de los procesos de desmovilización puedan acceder a los mecanismos de reparación de la Ley. Al respecto, como fue señalado *supra*, la CIDH tiene en cuenta los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional (*la Corte Constitucional determinó que las víctimas de desplazamiento forzado por las acciones emprendidas por bandas criminales y desmovilizados de grupos armados ilegales deben ser beneficiados con las normas de atención, asistencia y reparación integral establecidos en la ley 1448*), especialmente en sus sentencias C-253A de 29 de marzo de 2012 y C-718 de 10 de octubre de 2012 y los criterios de valoración para la inscripción en el Registro único de Víctimas. En dicho marco, la CIDH valora las incorporaciones que se han producido en el RUV por disposición de órdenes judiciales por ejemplo, en casos relativos a la actuación de las “BACRIM” (ver *supra* párr. 221).
690. Por otra parte, la Comisión advierte que en el caso de los NNA vinculados a los actores armados, la Ley 1448 contempla una limitación temporal para acceder a los mecanismos de reparación, esto es, que se hayan desmovilizado antes de alcanzar la mayoría de edad. Este aspecto fue analizado por la Corte Constitucional en su sentencia 253A de 29 de marzo de 2012, estableciendo que:

[E]l alcance de la ley es el de que los menores desmovilizados en condición de tales son reconocidos *per se* como víctimas. Cuando la desmovilización sea posterior a la mayoría de edad, no se pierde la condición de víctima, derivada, en primer lugar, de la circunstancia del reclutamiento forzado, pero en ese caso se impone acreditar ese hecho y acceder los programas especiales de desmovilización y de reinserción, en los cuales será preciso que se adelante una política diferencial, que tenga en cuenta la situación de los menores y las limitaciones que tienen para abandonar los grupos a margen de la ley.

691. A la luz de lo anterior, la CIDH reitera sus consideraciones sobre la importancia de que el Estado adopte una perspectiva amplia para la determinación de las víctimas que puedan acceder a los mecanismos de la Ley 1448 y manifiesta su preocupación por la consideración respecto a los NNA desmovilizados y la incidencia de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares, en términos de poder acceder -en condiciones de igualdad y en cumplimiento de las obligaciones reforzadas de protección del Estado- a las reparaciones de la Ley 1448.
692. Lo anterior a la luz de que en el proceso de desmovilización de las AUC solamente 391 NNA fueron liberados formalmente. En este sentido, en 2007 el Secretario General de Naciones Unidas manifestó:

Cada vez existe una mayor preocupación por las denuncias de violaciones y abusos cometidos contra niños por nuevos grupos armados ilegales organizados. Estos grupos, como las Águilas Negras, Manos Negras, la Organización Nueva Generación o los Rastrojos,

¹¹³⁴ Defensoría del Pueblo, *Informe Especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare Guainía y Vichada*, noviembre de 2012, pág. 50.

están muy involucrados en actividades delictivas relacionadas fundamentalmente con el tráfico de drogas. El Gobierno considera que dichos grupos son bandas de delincuentes. En junio de 2007, se denunció que, en Cartagena y en el departamento de Bolívar, el grupo Águilas Negras había coaccionado a niños para que se unieran a sus filas. En el período que se examina, también se han recibido denuncias sobre el reclutamiento y la utilización de niños por los otros tres grupos antes mencionados en el departamento del Valle del Cauca; la ciudad de Cartagena, en Bolívar; y la ciudad de Medellín, en Antioquia. Además, los dos grupos armados ilegales, al margen del proceso de desmovilización que figuran en mi informe de 2006, a saber, las Autodefensas Campesinas del Casanare y el Frente Cacique Pipinta, sólo se han desmovilizado parcialmente, y se cree que aún tienen niños en sus filas. La gravedad de las violaciones que, según las denuncias recibidas, cometen estos grupos es muy real y exige que se adopten medidas serias para mejorar la protección de los niños¹¹³⁵.

693. Y agregé “Según cifras oficiales, en 2006 fueron desmovilizados 63 niños de las AUC, en comparación con 17.581 adultos. Sin embargo, no se hizo entrega de esos niños oficialmente, como requiere el proceso de desmovilización colectiva, y se teme que haya niños que no hayan sido incluidos en ese proceso. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en ese mismo período, otros 32 niños fueron desmovilizados de forma individual¹¹³⁶.”
694. En este sentido, la organización *Watchlist* recoge en su Informe el testimonio del ex líder paramilitar Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán”, quien fue sentenciado el 16 de diciembre de 2011 en el proceso de Justicia y Paz por reclutamiento de NNA, entre otros, quien habría señalado que el grupo paramilitar “Elmer Cárdenas” habría regresado a sus casas a todos los NNA, en vez de entregárselos al ICBF¹¹³⁷. Asimismo, el estudio “como corderos entre lobos” detalla “en entrevista, los reclutadores de las AUC entrevistados declararon que durante el primer periodo de contactos, se tomó la decisión de “que no se entregaran niños” porque esto podría generar serios obstáculos legales y de legitimidad las AUC por la suerte de estos niños y niñas, respondieron que en su mayoría “fueron enviados de vuelta a sus lugares de origen”, que tienen noticia de que “muchos se asociaron en la conformación de Bandas Criminales”, o se pusieron al servicio de los “comandantes de los frentes que no participaron del proceso de paz”. Igualmente algunos de ellos fueron “desechados”, “desaparecidos” o “salimos de ellos” porque, según su juicio, constituían un “grave peligro para la sociedad” y para la “estabilidad del proceso de paz” o “sabían demasiado”¹¹³⁸.
695. El Secretario General de Naciones Unidas expresó su preocupación porque los niños y niñas afrocolombianas e indígenas fueran especialmente vulnerables a las matanzas o a los desplazamientos forzados al negarse a ser reclutados, ya que sus comunidades son especialmente afectadas por el conflicto armado. Asimismo, informó que Naciones Unidas documentó la utilización de niños para tareas de inteligencia por miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia -en contravención del

¹¹³⁵ ONU, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de 21 de diciembre de 2007. Párrs. 116 y 117. Disponible en: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/656/07/PDF/N0765607.pdf?OpenElement>

¹¹³⁶ ONU, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de 21 de diciembre de 2007. Párrs. 116 y 117. Disponible en: <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/656/07/PDF/N0765607.pdf?OpenElement>

¹¹³⁷ Watchlist on children and armed conflict, *Informe Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia, abril de 2012*, pág. 17. Disponible en: <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>

¹¹³⁸ Centro de memoria histórica, *Como Corderos entre Lobos*. Información disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/index.php/noticias/748-como-corderos-entre-lobos->. Libro COMO CORDEROS ENTRE LOBOS. DEL USO Y RECLUTAMIENTO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CRIMINALIDAD EN COLOMBIA, 2012 por Natalia Springler. (Esta publicación cuenta con el apoyo del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión), párr. 157.

Código Penal de Colombia, el Código de la Infancia y la Adolescencia y las Directivas del Ministerio de Defensa Nacional-; el sometimiento a interrogatorios a niños capturados de los grupos armados ilegales o que han sido liberados o huido de ellos, así como el incumplimiento del plazo de 36 horas para entregar a los niños a las autoridades civiles. También manifestó su preocupación por la utilización de niños en actividades cívicas y militares y la mantención de programas como el Club Lancitas¹¹³⁹. Citando a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado de Colombia, destaca que en el año 2008, unas 2,600 familias desplazadas denunciaron el reclutamiento como causa de su desplazamiento. Sin perjuicio de ello, el Estado indicó que las autoridades colombianas han procurado el “estricto cumplimiento del termino [establecido para entregar a los NNA] desvinculados o recuperados de grupos armados ilegales [y que] frente a los casos en que no se han cumplido el término, [se han de considerar] elementos de seguridad y de posibilidades físicas en territorios con dificultades de acceso”¹¹⁴⁰.

696. La Comisión destaca, tal como se ha hecho en diversas oportunidades, que el reclutamiento forzado es una de las principales causas del desplazamiento forzado dentro y fuera de Colombia, y que se relaciona con múltiples violaciones a los derechos de los NNA, tales como la desaparición, los homicidios, la tortura y la violencia sexual, entre otros.
697. Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos manifestó su preocupación por el reclutamiento de NNA por parte de grupos armados ilegales y en particular por parte de las FARC-EP y el ELN, así como porque la fuerza pública siga usando niños en actos cívico militares como el programa “soldado por un día”, y realice interrogatorios de niños con el propósito de recoger inteligencia¹¹⁴¹. Por su parte, el Comité de Derechos del Niño deploró que los grupos armados ilegales sigan reclutando y utilizando niños en forma generalizada y lamentó que pese a haberse comprometido a no reclutar a niños menores de 15 años, tanto las FARC como el ELN siguen cometiendo esos crímenes de guerra. Asimismo, manifestó su preocupación porque los niños que se niegan a ser reclutados son víctimas de asesinatos o de desplazamiento forzado y que los niños afrocolombianos e indígenas sean especialmente vulnerables¹¹⁴².
698. La Comisión toma nota y valora la información aportada por el Estado sobre las políticas de prevención en la materia, adoptadas principalmente por el Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con otras autoridades, como miembro de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento¹¹⁴³. No obstante, la CIDH destaca que durante la visita, recibió en particular, información sobre la persistencia en la utilización de niños y jóvenes para actividades de micro tráfico y narcotráfico, hechos que ocurrirían bajo el conocimiento de las autoridades estatales, pero sin que tomen ninguna acción efectiva al respecto¹¹⁴⁴. En ese

¹¹³⁹ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012, pág. 15.

¹¹⁴⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 409.

¹¹⁴¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 24.

¹¹⁴² ONU, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia, 54° período de sesiones, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párr. 26.

¹¹⁴³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 410-412, 414, 415.

¹¹⁴⁴ A este respecto, el Estado también informó que se ha fortalecido la acción interinstitucional frente a este delito, principalmente con la extensión del mandato de la Comisión Intersectorial también a la “prevención del reclutamiento por parte de los grupos delictivos organizados”, de conformidad con el Decreto 552 de 2012. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 419.

sentido, destacaron que ante la falta de alternativas y ofertas estatales, la juventud se ve más fácilmente cooptada para participar de estas estructuras. Por otra parte, indicaron que, en algunos casos, el ICBF manifiesta no contar con cupos suficientes para dar tratamiento a la situación de todos los niños reclutados¹¹⁴⁵.

699. La CIDH recibió información que indica que el número de NNA soldados sigue siendo alarmante, aunque no se tengan cifras exactas sobre su número. (*Watchlist* por ejemplo, estima entre 5,000 y 14,000 NNA¹¹⁴⁶). El Estado ha informado que hay una política pública de prevención de reclutamiento liderada por la Vicepresidencia de la República con el apoyo de la Unicef y que se concentra en 145 zonas de Colombia: 139 municipios y 6 localidades de Bogotá¹¹⁴⁷. Asimismo, indicó que la Comisión Intersectorial “se ha convertido en un escenario de diálogo interinstitucional en la implementación de los informes de riesgo y alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo”¹¹⁴⁸. Sin embargo, de acuerdo en un Informe publicado en noviembre de 2012, la Defensoría del Pueblo señaló que en varias situaciones de riesgo identificadas por la misma Defensoría a través del sistema de alertas tempranas, es evidente la práctica del reclutamiento o la utilización ilícita de NNA por parte de grupos armados en los territorios objeto de la advertencia, y que las autoridades competentes han hecho caso omiso a las quejas e informes de riesgo, dando como resultado el incremento de este fenómeno y la no denuncia por parte de los familiares y de la comunidad por temor a las retaliaciones¹¹⁴⁹.
700. La Defensoría del Pueblo señala en el mencionado informe que, dado que existen todas las medidas legislativas necesarias para prevenir este crimen y sancionar a las personas culpables de infracciones graves contra los NNA, es necesario que las autoridades públicas concernidas emprendan de manera sustancial la implementación de medidas necesarias para prevenir este crimen atroz, medidas que involucran a los organismos encargados de impartir justicia, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de conocer lo sucedido, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas¹¹⁵⁰.
701. El Informe del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), estableció que el reto, de acuerdo con la política intersectorial de prevención, es romper y transformar el imaginario que considera a los NNA como menores, incapaces, objetos o cosas. Ello implica, entre otros asuntos, propiciar su participación en los asuntos que les competen y afectan, y apostarle a su proceso de formación como sujetos de derechos y, por tanto, responsables de su ejercicio¹¹⁵¹. De esta manera, cualquier programa que sea desarrollado por el Estado, debe contar con la activa participación de los NNA.

¹¹⁴⁵ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Quibdó el 5 de diciembre de 2012.

¹¹⁴⁶ *Watchlist on children and armed conflict, Informe Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia, abril de 2012*, pág. 4. Disponible en: <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>

¹¹⁴⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 422.

¹¹⁴⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 422.

¹¹⁴⁹ Defensoría del Pueblo, *Informe Especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada*, noviembre de 2012, pág. 32.

¹¹⁵⁰ Defensoría del Pueblo, *Informe Especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada*, noviembre de 2012, pág. 33.

¹¹⁵¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3673*, 19 de julio de 2010, pág. 81.

3. Desmovilización de niños, niñas y adolescentes

702. La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación ha indicado que:

[e]n contraste con el limitado número de menores de edad efectivamente desvinculados del conflicto armado por las AUC y el no reconocimiento y registro legal de muchos de ellos para poder acceder a programas de reintegración, persiste con fuerza el reclutamiento ilegal de jóvenes, niñas y niños para que engrosen los grupos armados ilegales, formas de trabajo proscritas y otras actividades ilegales que los afectan¹¹⁵².

703. El Comité de Derechos del Niño ha destacado que las cifras sobre el número de niños desmovilizados de los grupos paramilitares están incompletas¹¹⁵³. En particular, observó el ínfimo número de niños – menos de 400- liberados durante la desmovilización de grupos paramilitares, y recordó que la entrega íntegra de todos los niños reclutados por los grupos armados ilegales es un criterio esencial para tener acceso a los beneficios previstos en la Ley 975. Asimismo, indicó que en la práctica existe impunidad respecto del reclutamiento ilícito¹¹⁵⁴. El Comité también manifestó su preocupación por la utilización de niños y niñas como informantes en actividades de inteligencia, así como el sometimiento a interrogatorios cuando han sido capturados o desmovilizados, y la insuficiencia de las garantías de protección de la confidencialidad de la información facilitada por los niños al ICBF¹¹⁵⁵.

704. Durante la visita, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF indicó que ha brindado protección a más de 140 niños desvinculados de grupos armados, independientemente del grupo¹¹⁵⁶. Asimismo, indicó que durante el 2012, se han recuperado por parte del Ejército Nacional 35 niños, niñas y/o adolescentes que habían sido reclutados por grupos armados ilegales, los cuales fueron puestos a disposición del ICBF como está dispuesto en la norma, toda vez que es la institución encargada de su posterior recuperación, rehabilitación y reinserción¹¹⁵⁷. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que durante el 2013, se han desvinculado 277 NNA y que en el año 2012 entraron al Programa Especializado de Atención, 264 NNA desvinculados¹¹⁵⁸. Por su parte, la PGN indicó que se actualizó la ruta de atención a niños, niñas y adolescentes desmovilizados para el restablecimiento de sus derechos mediante

¹¹⁵² CNRR, *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*, II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Área de DDR, agosto de 2010, pág. 27.

¹¹⁵³ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia, 54° período de sesiones, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párr. 16.

¹¹⁵⁴ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia, 54° período de sesiones, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párr. 30.

¹¹⁵⁵ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia, 54° período de sesiones, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párr. 39.

¹¹⁵⁶ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que el ICBF brinda protección a todos los NNA que lo soliciten, “sin discriminar al grupo armado ilegal al que pertenecieron”, y que el desde septiembre de 2007, se había atendido a 145 NNA que pertenecieron a las “BACRIM”. Sobre este punto, el Estado indicó que a partir del Auto No. 119 del 24 de junio de 2013 de la Corte Constitucional, “las víctimas de BACRIM están siendo incluidas en el Registro Único de Víctimas”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 406.

¹¹⁵⁷ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 181. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹⁵⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 426.

tres ejes temáticos, esto es: (i) política general en materia de restablecimiento de Derechos de niños, niñas y adolescentes, (ii) desjudicialización de niños, niñas y adolescentes desmovilizados, y (iii) procesos administrativos de restablecimiento de derechos de esta población¹¹⁵⁹.

705. La CIDH destaca que de acuerdo con los Principios de París, “desmovilización” implica la separación controlada y oficial de los combatientes activos del servicio en las fuerzas armadas u en otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede incluir desde la tramitación del envío de combatientes individuales a centros temporales hasta la ubicación a gran escala de las tropas en campamentos concebidos para este propósito. La segunda etapa de la desmovilización abarca el conjunto de medidas de apoyo que se ofrecen a los [adultos] desmovilizados, que se denomina inserción. Por su parte, entienden “inserción de niños y niñas” por el proceso por medio del cual se inicia la transición de los niños y niñas a la sociedad civil, y la adopción de funciones e identidades válidas como civiles que son aceptadas por sus familias y comunidades en el contexto de una reconciliación local y nacional. Este proceso tiene por objetivo que los niños y niñas puedan disfrutar sus derechos, entre ellos, la educación oficial y no oficial, a la unidad familiar, a un sustento digno y a la seguridad contra cualquier tipo de peligro¹¹⁶⁰.

706. El Estado refirió que el ICBF ha atendido 2,105 NNA después de su desvinculación de los grupos armados ilegales en el marco del Programa Especializado para NNA que se Desvinculan de los Grupos Armados al Margen de la Ley, desde enero de 2008 a noviembre de 2012 (53.38 % en un medio socio-familiar y 46.627% en un medio institucional)¹¹⁶¹. De acuerdo con información recibida por la CIDH, los niños que permanecen en un medio institucional, permanecen en hogares de transición durante los primeros tres meses antes de ser transferidos a centros de cuidados especializados. Durante este tiempo, a las familias de los niños generalmente no se les permite visitarlos o influenciar el proceso de reintegración. Esto acarrearía problemas de readaptación cuando el NNA regresa a su familia, sobretodo porque los niños son trasladados con frecuencia lejos de sus comunidades porque las oficinas regionales y departamentales no tienen las instalaciones requeridas por los programas de protección. Sin embargo, los programas con base familiar contarían con muchos menos recursos económicos y sería mucho más limitado que el institucional¹¹⁶².

707. Por otra parte, el Secretario General de Naciones Unidas indicó que un problema relacionado con los programas relativos a las actividades del ICBF es la falta de acceso que se da a los niños que han sido desvinculados de los grupos armados no estatales que surgieron después de la desmovilización de las organizaciones paramilitares. Los niños desvinculados de estos grupos no han recibido la misma asistencia para su reintegración; en vez de ello, algunos han sido remitidos por la Fiscalía general al Poder Judicial por su asociación con lo que el Gobierno considera bandas criminales emergentes¹¹⁶³. El Secretario General indicó que “[l]a

¹¹⁵⁹ Informe de Gestión de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia (2009-2012), pág. 6.

¹¹⁶⁰ Los Principios y Compromisos de París: Los compromisos de París Febrero de 2007, disponible en <http://childrenandarmedconflict.un.org/es/nuestro-trabajo/los-principios-de-paris/>. Principios 2.8 y 2.9.

¹¹⁶¹ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco del Examen Periódico Universal, pág. 181. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>.

¹¹⁶² Watchlist on children and armed conflict, *Informe Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia, abril de 2012*, pág. 20. Disponible en: <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>.

¹¹⁶³ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012, p.15. A este respecto, el Estado señaló que la Ley de Infancia y Adolescencia consagra la posibilidad de que la Fiscalía renuncie a la persecución penal

falta de información sobre los casos remitidos a la Oficina del Fiscal General, y los escasos enjuiciamientos de estos niños y niñas, siguen siendo un desafío”¹¹⁶⁴.

708. En este sentido, la CIDH recibió información acerca de la detención y encarcelación de NNA, con o sin cargos penales, por considerar que constituyen una presunta amenaza a la seguridad nacional por el solo hecho de su pertenencia a un grupo armado, especialmente aquellos que son “capturados” durante operaciones militares. En relación con esto, la CIDH recalca lo establecido por los Principios de París, en el sentido que es necesario considerar a los niños y niñas acusados de crímenes según el derecho internacional, presuntamente cometidos mientras estaban asociados con fuerzas armadas o grupos armados, como víctimas de delitos contra el derecho internacional y no sólo como responsables de cometerlos. Es necesario tratarlos según el derecho internacional en un marco de justicia restaurativa y rehabilitación social que sea congruente con el derecho internacional, que ofrece a los niños y niñas una protección especial mediante numerosos acuerdos y principios¹¹⁶⁵.
709. La CIDH destaca que existe un alto número de niñas vinculadas a los grupos armados y que, aunque existen elementos comunes entre las circunstancias y las experiencias de las niñas y los niños, la situación de las niñas puede ser muy diferente en lo que atañe a las razones, y la forma en que se unen a las fuerzas armadas o grupos armados, el potencial para su liberación; los efectos que la experiencia de haber estado en una fuerza armada o un grupo armado tiene sobre su bienestar físico, social y emocional; y las consecuencias que todo esto puede tener para su capacidad de adaptarse con éxito a la vida civil o reinsertarse en la vida familiar y comunitaria después de su liberación¹¹⁶⁶. Debido a lo anterior, el Estado debe asegurar que en sus programas se visibilice esta situación y se adopten las medidas y planes para enfrentarla. Al respecto, la CIDH toma nota de la información aportada por el Estado sobre las iniciativas adelantadas durante el 2013 relativas a la elaboración de un documento CONPES mediante el cual se pretendió visibilizar, entre otros, el delito de reclutamiento ilícito de niñas y adolescentes teniendo en cuenta el “impacto diferencial y desproporcionado que causa en esta población [...]”¹¹⁶⁷.
710. En este sentido, la CIDH reitera que los programas de reinserción, deben incluir a todos los NNA desmovilizados, sin importar el grupo de pertenencia. Adicionalmente, la CIDH indica que los programas deben incluir, siempre que sea posible, a las familias y comunidades de las niñas y los niños, de manera de asegurar un proceso de reintegración sostenible y respetuoso de sus derechos.

4. Derecho a la vida

711. La CIDH ha hecho un seguimiento cercano a las desapariciones forzadas en Colombia. En relación con las niñas y los niños, la CIDH recibió información que refiere que las desapariciones continúan constituyendo un serio problema en el país y que éstas son perpetradas mediante diversos mecanismos: detenciones arbitrarias, toma de rehenes o secuestros y también

¹¹⁶⁴ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013, párr. 181.

¹¹⁶⁵ Los Principios y Compromisos de París: Los compromisos de París Febrero de 2007, disponible en <http://childrenandarmedconflict.un.org/es/nuestro-trabajo/los-principios-de-paris/>. Principio 3.6.

¹¹⁶⁶ Los Principios y Compromisos de París: Los compromisos de París Febrero de 2007, disponible en <http://childrenandarmedconflict.un.org/es/nuestro-trabajo/los-principios-de-paris/>. Principio 4.0.

¹¹⁶⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 433.

reclutamiento forzado de NNA. La CIDH observa que se trata de una problemática que sigue sin ser documentada de manera adecuada por el Estado, en parte por las dificultades y temor en denunciarlas, y en parte por no contar con un mecanismo eficiente y confiable.

712. En este sentido, de acuerdo con información provista por la Fundación Nydia Erika Bautista, citando información recibida por el Instituto Nacional de Medicina Legal, organismo que administra el Registro Nacional de Desaparecidos, el número de desapariciones desde 1946, es de 19,922 personas¹¹⁶⁸. Sin embargo, la Fundación indica que de acuerdo con el Registro Nacional de Desaparecidos, a enero de 2013, se reportaban 81,000 casos de personas desaparecidas, de las cuales el 17% corresponderían a NNA. Por otra parte, en el Séptimo Informe de Avances de Recomendaciones y Compromisos Voluntarios del Estado Colombiano en el marco del Examen Periódico Universal, se identifican un total de 128.996 víctimas de desaparición forzada¹¹⁶⁹. En un documento del Instituto de Medicina Legal, facilitado por la Fundación Nydia Erika Bautista (actualizado al 22-03-2011 a las 10:44 horas), se registraban las desapariciones de 185 niños y niñas de 0 a 7 años; 1459 de 8 a 13 años; 4,487 de 14 a 17 años y 10,139 de 18 a 25 años. La falta de información confiable y específica constituye un serio desafío para el Estado y un gran obstáculo para investigar, enjuiciar y, en su caso, sancionar a quienes resulten responsables, además de un grave impedimento para poner en marcha mecanismos adecuados de búsqueda.
713. La CIDH observa que el conflicto armado interno y la violencia socio-política constituyen contextos de especial riesgo de desaparición forzada para NNA afrodescendientes, indígenas y pobres, o desplazados forzadamente y que las formas de desaparición tienden a ser relacionadas con otros delitos, tales como el reclutamiento forzado, las ejecuciones extrajudiciales y la explotación sexual.
714. La CIDH toma nota de los esfuerzos del Estado colombiano para enfrentar este enorme desafío, tales como la promulgación de la Ley 589 en el año 2000 que tipifica el delito de desaparición forzada; la instauración del Mecanismo de Búsqueda Urgente, establecido por la Ley 971 de 2005; la Ley de Homenaje a las víctimas de Desaparición Forzada (Ley 1408 de 2010) y el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). La CIDH también destaca la creación de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños por grupos armados no estatales, así como el Informe del Concejo Nacional de Política Económica y Social que estableció los lineamientos de Política Pública en relación con la prevención del reclutamiento forzado de niños por grupos armados no estatales en los planes de desarrollo nacionales y locales (CONPES 3673). La Fiscalía General de la Nación creó asimismo una Unidad especial sobre desaparición y desplazamiento forzados integrada por 23 Fiscales y la Defensoría del Pueblo estableció un sistema de alertas tempranas. El Estado también informó sobre la formulación de la *Política de reconciliación a favor de niños, niñas y adolescentes*, destinada a la implementación de acciones que “fortalezcan sus entornos protectores: la familia, la escuela, la institucionalidad y la comunidad”¹¹⁷⁰.
715. No obstante todo el esfuerzo institucional, la CIDH recibió información que indica que las desapariciones forzadas continúan ocurriendo y que existe un déficit en el registro debido

¹¹⁶⁸ La Fundación Nydia Bautista envió un correo electrónico consultando al Instituto Nacional de Medicina Legal de Ciencias Forenses acerca de cifras sobre desapariciones forzadas el día 24 de enero de 2013. El día 25 de enero, el Instituto respondió adjuntado una lista en que constan las cifras de 19, 922 personas desaparecidas forzadamente.

¹¹⁶⁹ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>.

¹¹⁷⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 436.

a la falta de unificación de cifras, a la falta de denuncias por miedo a represalias, y la falta de identificación de cadáveres que han sido inhumados en fosas comunes como NN.

716. En el referido Séptimo Informe presentado por el Estado de Colombia en el marco del Examen Periódico Universal, se presentaron las siguientes cifras relativas a la investigación de los casos de desaparición forzada en la justicia ordinaria¹¹⁷¹, con corte al 31 de agosto de 2012: Casos Asignados: 334; Casos Abiertos: 320; Casos en Preliminar: 127; Casos en Instrucción: 173; Personas a quienes se les libro orden de Captura: 111; Personas Acusadas: 311; Con Resolución de Acusación: 317; Con Formulación de Acusación: 4; Casos en Juicio: 22; Sentencias Condenatorias: 195; Sentencias Ordinarias: 133; Sentencias Anticipadas: 62; Personas Afectadas con las Sentencias Condenatorias: 182. Las cifras presentadas por el Estado, demuestran un número muy bajo de casos asignados, en relación con el número de personas desaparecidas.
717. En relación con lo anterior, la CIDH ha recibido información que indica que existen serios obstáculos en el acceso a la justicia para los familiares de NNA desaparecidos/as; en la determinación del paradero de las niñas y los niños y en la obtención de verdad, justicia y reparación, tales como el archivo prematuro de las investigaciones penales; la falta de coordinación entre la Unidad de Justicia y Paz y las demás Fiscalías; las amenazas recibidas por familiares por parte de los victimarios, la falta de interés o de atención de las autoridades y la falta de presencia institucional en las zonas de mayor riesgo¹¹⁷².

718. Los NNA siguen siendo víctimas de los combates entre las Fuerzas Armadas de Colombia y los grupos armados ilegales, lo cual incluye ejecuciones extrajudiciales; masacres y muertes o mutilaciones por detonación de minas antipersonales o municiones sin detonar.

719. La información recabada por el Secretario General de Naciones Unidas indica que en los años 2009 y 2010, 330 personas, incluidos 27 niños y niñas murieron en 68 masacres perpetradas por grupos armados no estatales en 16 departamentos del país¹¹⁷³. En su informe de 2013, indicó que hubo niños muertos y mutilados en ataques llevados a cabo por grupos armados no estatales o en fuego cruzado entre grupos armados no estatales y las fuerzas de seguridad de Colombia¹¹⁷⁴.
720. Las minas terrestres y las municiones sin detonar siguen teniendo graves consecuencias para la población civil, incluidos los niños. El mencionado informe del Secretario General indica que se mantiene la práctica de la colocación de minas antipersonales, principalmente por la FARC y el ELN¹¹⁷⁵.

¹¹⁷¹ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 210. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹⁷² Véase, entre otros, Defensoría del Pueblo, *Informe Especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare Guainía y Vichada*, noviembre de 2012; Tierra de Hombres y Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Informe Preliminar, Colombia: ¿Dónde están nuestros niños Desaparecidos?*, 10 de enero de 2011.

¹¹⁷³ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012.

¹¹⁷⁴ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, párr.175.

¹¹⁷⁵ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012.

721. La CIDH ha hecho un seguimiento cercano a denuncias de ejecuciones extrajudiciales de civiles realizadas por fuerzas armadas, entre cuyas víctimas habría niñas, niños y principalmente adolescentes, que se presentaron como guerrilleros y guerrilleras muertas en combate. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, manifestó en 2010 su preocupación porque seguían recibiendo denuncias y no se habían adoptado medidas “suficientes para realizar las investigaciones e imponer sanciones a los responsables”. Manifestó también su preocupación porque el sistema de justicia militar sigue atribuyéndose competencia en las investigaciones conexas¹¹⁷⁶.
722. En el citado Séptimo Informe de Seguimiento presentado por el Estado en el marco del examen periódico universal, y en relación con la recomendación de “propender por la judicialización efectiva de los victimarios; continuar la investigación y el enjuiciamiento de las personas responsables por la muerte de hombres jóvenes inocentes, a quienes relacionan como guerrilleros..”, se establece que frente al número de procesos que se han remitido a la Justicia Ordinaria por competencia, la jurisdicción castrense a partir del año 2008 a agosto de 2011, ha enviado un total de 1163 investigaciones por el presunto delito de homicidio. En relación con la “estadística general homicidios atribuidos a agentes del estado con corte 31 de agosto de 2012”, indica que de 1,727 casos asignados, existen 229 sentencias condenatorias que afectan a 601 personas¹¹⁷⁷.
723. La información refleja un bajo índice de investigación y sanción de este delito. La CIDH recibió información consistente que indica que este tema también tiene un gran desafío en su documentación ya que la gran mayoría de los casos no se denuncia, principalmente por temor a represalias y a falta de respuesta estatal frente a las denuncias.

5. Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes

724. La CIDH ha recibido información que indica que el problema de la violencia sexual contra NNA relacionadas con el conflicto, sigue siendo generalizado y sistemático en Colombia¹¹⁷⁸. La Corte Constitucional de Colombia confirmó en el Auto 092 de 2008, que “la violencia sexual, así como también el abuso sexual y la explotación, es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano, perpetrada por grupos armados ilegales y, en casos aislados, por agentes individuales de las fuerzas armadas nacionales”. La Corte constató la gravedad y generalización de la situación de violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: la violación; la planificación reproductiva forzada; la esclavización y explotación sexuales; la prostitución forzada; el abuso sexual; la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes; el embarazo forzado; el aborto forzado; el contagio de infecciones de transmisión sexual; y el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región. También subraya la Corte Constitucional que la incidencia de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado contra niñas había ido en aumento, y que los casos de crímenes sexuales cometidos

¹¹⁷⁶ ONU, Comité de los Derechos del Niño, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia, 54° período de sesiones, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párr. 8.

¹¹⁷⁷ Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 211. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹⁷⁸ Amnistía Internacional, *El estado de los derechos humanos en el mundo 2012*. Información disponible en: http://www.crin.org/docs/air_2012_full_es.pdf

en el marco del conflicto armado en los que personas menores de edad son víctimas, ocupan una porción desmesurada del universo total de víctimas conocidas. En efecto, según indica la Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado con base en estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal, el 42% de las víctimas de violencia sexual reportadas son niñas de entre 10 y 14 años de edad¹¹⁷⁹. La Comisión nota con preocupación que las niñas afrocolombianas e indígenas son especialmente vulnerables a ser víctimas de estos crímenes.

725. Asimismo, la Comisión nota que continúa el bajo número de denuncias de actos de violencia sexual contra niños y niñas y que no existe una recopilación sistemática de información ni un registro oficial del número de casos de violencia sexual perpetrada contra ellos. En este sentido, muchas víctimas o sus familiares no denuncian los abusos por miedo a las represalias de los autores o por falta de confianza en los sistemas de justicia o protección del Estado¹¹⁸⁰. Al silencio de los sobrevivientes, se suma la carencia de acción legal en los casos que son reportados. Al respecto, el Estado informó a la CIDH que durante 2012, “se ajustó el sistema de información misional (SIM) del ICBF, incluyendo la variable de identificación de violencia sexual en el marco del conflicto armado, así como el instructivo de Registro Único de las Unidades Móviles (RUUM) para identificar los casos de violencia sexual en el conflicto armado con población desplazada”¹¹⁸¹.
726. En este sentido, las cifras presentadas por el Estado¹¹⁸² reflejan un bajo porcentaje de judicialización a los perpetradores de estos delitos. La “estadística general violencia sexual con corte al 31 de agosto de 2012” indica que existen: 84 casos asignados; Casos Abiertos: 46; Casos en Preliminar: 38; Casos en Instrucción: 8; Personas a quienes se les libro orden de Captura: 8; Personas Acusadas: 2; Con Resolución de Acusación: 1; Con Formulación de Acusación: 1; Casos en Juicio: 2; Sentencias Condenatorias: 7; Sentencias Ordinarias: 5; Sentencias Anticipadas: 2; Personas Afectadas con las Sentencias Condenatorias: 6.
727. En el mes de mayo de 2012, la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados realizó una visita a Colombia, e instó al Gobierno colombiano a luchar contra la impunidad e implementar las leyes que ya están en el ordenamiento jurídico del país¹¹⁸³. En el informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante, son descritos varios casos de violaciones de niñas arraigados en patrones de discriminación en el país, como la discriminación racial, y la vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado. Asimismo, el informe menciona casos de violencia sexual de niñas por parte de grupos armados irregulares y de integrantes de la Fuerzas Pública. El Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados ha descrito la violencia sexual cometida por grupos armados contra niñas reclutadas como un fenómeno no reportado y desapercibido¹¹⁸⁴.

¹¹⁷⁹ Sentencia disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=-VgnVLaR9-w%3D&tabid=1080>

¹¹⁸⁰ Véase, ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012; Cifras proporcionadas por el estado en el Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 210. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹⁸¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 439.

¹¹⁸² Séptimo Informe de Recomendaciones y Compromisos voluntarios de Colombia en el marco el Examen Periódico Universal, pág. 220. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/epu/Documents/septimo-informe-seguimiento-EPU.pdf>

¹¹⁸³ Información disponible en: <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2012/05/colombian-women-speak-up-against-sexual-violence/>.

¹¹⁸⁴ ONU, Informe del Secretario general sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, A/65/820-S/2011/250, 23 de abril de 2011, párr. 161.

728. Durante la visita, la Comisión recibió información que ejemplifica esta situación, indicando que las niñas campesinas en Arauca crecen con la constante idea de ser víctimas en cualquier momento, en relación con la cercanía o el distanciamiento de alguno de los grupos armados, tanto legales como ilegales. Pero principalmente señalan el miedo a la fuerza pública, manifestando temor recurrente, que se convierte en terror; situación que condiciona todas sus dinámicas relacionadas¹¹⁸⁵. Esta situación también se traduciría en la vestimenta, habiendo una imposición por el vestuario que las obliga a ocultar su cuerpo por temor a ser agredidas, conllevando a una percepción de represión, cohibición y autculpa frente a la violencia en su contra¹¹⁸⁶.
729. El Secretario General de Nacionales Unidas indicó en su informe de 2013 al Consejo de Seguridad que si bien los índices de denuncias son muy bajos, las niñas siguen siendo víctimas de violencia sexual atribuidos a grupos armados no estatales. Agrega que “una gran proporción de los actos de violencia sexual perpetrados por pandillas de delincuentes llamadas “Bacrim”. Puesto que el Gobierno no reconoce a estos grupos armados no estatales que surgieron tras el proceso de desmovilización, las víctimas de actos de violencia sexual cometidos por ellos deben enfrentar grandes obstáculos para acceder a los beneficios previstos en la ley de indemnización de víctimas¹¹⁸⁷”.
730. La Comisión también recibió información sobre la situación de violencia sexual en las escuelas contra la niñez y la adolescencia, que constituye una forma agravada del fenómeno de la violencia sexual, toda vez que, toma lugar en un espacio en el que el Estado tiene un rol directo de cuidado y amparo especial. Entre los diferentes tipos de actos de violencia sexual institucional se incluyen: (i) las relaciones sexuales bajo coacción; (ii) las violaciones sexuales por parte del personal educativo; (iii) el acoso y chantaje sexual (incluida la petición de favores sexuales a cambio de calificaciones escolares)¹¹⁸⁸. Al respecto, se indicó que se trata de un fenómeno sobre el que no existe información sistematizada y frente al que no existen registros de cifras¹¹⁸⁹.
731. La CIDH tiene en cuenta y valora la información aportada por el Estado sobre el esfuerzo institucional que han desplegado las autoridades, en particular, el Ministerio de la Defensa mediante un trabajo de cooperación e interlocución con otras autoridades y organizaciones como la UNICEF¹¹⁹⁰. Asimismo, la Comisión Interamericana toma nota que en sus observaciones al Proyecto de informe, el Estado presentó información sobre las iniciativas estatales para hacer frente a esta situación, tales como: i) la promulgación de la Ley 1620 de 2013 (“por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar”); ii) la Estrategia adelantada por el Programa Presidencial de Derechos Humanos, junto a la Fiscalía General de la Nación y la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, para “impulsar casos identificados de violencia sexual; iii) las actividades destinadas a la “prevención, detección y atención integral de la violencia sexual contra NNA y mujeres

¹¹⁸⁵ Humanidad Vigente, *Impacto del conflicto armado en la vida de las niñas y adolescentes campesinas de Arauca*, 2012, pág. 27.

¹¹⁸⁶ Humanidad Vigente, *Impacto del conflicto armado en la vida de las niñas y adolescentes campesinas de Arauca*, 2012, pág. 28.

¹¹⁸⁷ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013. Párrafo 176.

¹¹⁸⁸ Women’s link worldwide, *Violencia sexual al interior de instituciones educativas en Colombia: entre la invisibilidad y la impunidad*, diciembre de 2012, pág. 1.

¹¹⁸⁹ Women’s link worldwide, *Violencia sexual al interior de instituciones educativas en Colombia: entre la invisibilidad y la impunidad*, diciembre de 2012, págs. 3-4.

¹¹⁹⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 440, 443, 444, 447 y 449.

indígenas dentro de sus comunidades”; iv) los convenios y actividades de diagnóstico y capacitación realizadas por el Ejército Nacional junto a UNICEF; y v) el desarrollo de la línea de Atención a Grupos Especiales de la población, en el marco de la cual las Fuerzas Militares han asumido la responsabilidad de adoptar “medidas de atención diferencias a favor de estos grupos, [incluyendo] los NNA, mediante la divulgación de sus derechos, a través de Directivas, actividades de interiorización de sus derechos”, entre otros¹¹⁹¹. No obstante, la CIDH reitera que la información recibida durante la visita y con posterioridad a ella, da cuenta de la situación descrita, que sigue siendo motivo de especial preocupación.

6. Escuelas y el acceso a la educación

732. Además de la pobreza, varios factores relacionados con el conflicto armado han socavado el derecho de los niños y las niñas a la educación: la destrucción, la ocupación y el cierre forzado de instalaciones escolares; la escasez de maestros debido a amenazas y ataques contra ellos; las minas antipersonales y municiones sin explotar en y alrededor de las escuelas y vías escolares; el uso abusivo de espacios educativos para la propaganda militar y actividades de reclutamiento; y el desplazamiento forzado. A lo anterior se suman niveles elevados de violencia, incluyendo el acoso estudiantil¹¹⁹². La CIDH destaca que los niños y las niñas colombianas tienen, al igual que todos los niños y las niñas del hemisferio, el derecho de acceder a una educación. Las escuelas, en el marco de un conflicto armado, también se erigen como instrumentos de prevención del reclutamiento forzado y de otras graves violaciones de sus derechos humanos. En este sentido, la CIDH reitera que las escuelas deben servir como cobijo a los niños y brindarles protección. Por tanto, la utilización de las mismas con fines militares pone a los niños en una situación de riesgo de ataques y obstaculiza el ejercicio de su derecho a la educación.

733. La CIDH recibió información acerca de ataque de algunas escuelas durante enfrentamientos entre las Fuerzas Militares de Colombia y Grupos armados no estatales. Asimismo, acerca que grupos armados habrían dirigido sus ataques contra maestros que intentaban proteger a sus alumnos, lo que ha forzado a los niños a abandonar las escuelas y ha obligado a algunas escuelas a cerrar sus puertas. En este sentido se recibió información que entre los años 1991 y 2011, 871 maestros fueron asesinados, alrededor de 3,000 amenazados y 1070 forzosamente desaparecidos. Las razones de lo anterior serían que muchas veces los maestros son la única presencia del Estado para la protección de los alumnos frente a los grupos armados¹¹⁹³.

734. Por su parte, el Secretario General de Naciones Unidas, destacó que en junio de 2009, en Arauca, un maestro indígena fue muerto por miembros de las FARC, quienes le dispararon delante de sus alumnos. Consiguientemente, toda la comunidad indígena fue desplazada dentro del país. Asimismo, citando al Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario en 2010, el Secretario General indica que fueron muertos 22 maestros en 10 departamentos, y que grupos armados ilegales como las

¹¹⁹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 440, 443, 444, 447 y 449.

¹¹⁹² Informe *Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia. Watchlist on children and armed conflict, abril de 2012*, disponible en <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>, pág. 28.

¹¹⁹³ Watchlist on children and armed conflict, Informe *Nadie en quien confiar. Los niños y el conflicto armado en Colombia, abril de 2012*, pág. 29. Disponible en: <http://watchlist.org/wordpress/wp-content/uploads/Watchlist-ColombiaReport-Spanish-LR.pdf>

FARC, Los Rastrojos, Los Urabeños y los Paisas habrían amenazado a maestros por liderar iniciativas comunitarias de rechazo a la violencia sexual y el reclutamiento forzado de niños y niñas¹¹⁹⁴.

735. La información recibida por la CIDH indica que las minas terrestres y otras municiones explosivas abandonadas cerca de las escuelas constituyen un peligro para los niños, las niñas y para los maestros¹¹⁹⁵. De acuerdo con el programa Presidencial para la acción integral contra Minas Antipersonales, entre enero de 1991 y febrero de 2013, 780 niños y 221 niñas han resultado herida/os o perdido la vida por minas antipersonales¹¹⁹⁶.
736. La información proporcionada a la CIDH indica que el programa de protección implementado por el Ministerio del Interior para maestros (programa de traslado y protección) es costoso y a menudo causa problemas adicionales de seguridad. El Secretario General de Naciones Unidas indicó que de los 600 maestros que recibieron amenazas, 282 fueron reubicados temporalmente, 38 salieron del país y 35 están a la espera de que la Policía Nacional realice una evaluación del riesgo que corren¹¹⁹⁷. Indicó asimismo que en varios departamentos se informó que el Ejército utilizaba las escuelas con fines militares¹¹⁹⁸.

7. Registro de nacimiento y emisión de documentos

737. La CIDH recibió durante la visita información referente a la falta de registro de nacimiento de niños, niñas y adolescentes, y las múltiples violaciones de los derechos de los NNA como consecuencia de esta falta de registro.
738. En este sentido, el Estado informó mediante su Informe en el contexto del Examen Periódico Universal, que se han adoptado diversas medidas, entre ellas la realización de Jornadas de Identificación por el ICBF y la registraduría. Estas jornadas fueron desarrolladas por la Unidad de Atención a Población Vulnerable –UDAPV que dotada por unidades móviles, se constituye en una estrategia complementaria a la labor que se desarrolla en las 1.102 Registradurías Municipales existentes en el país.
739. La información provista por el Estado indica que estas Jornadas están dirigidas a la población beneficiaria del ICBF, a poblaciones en condición de vulnerabilidad sitiada, emplazada, amenazada, desplazada, retornada o en riesgo de desplazamiento a causa del conflicto armado interno, afectada por desastres naturales y aquella que vive en alejados lugares de la geografía colombiana y que tienen dificultades para acceder a sus documentos: es claro que los documentos permiten acceder a derechos y sirven de mecanismo de protección en zonas de difícil orden público. Agrega que desde el año 2008 se han atendido 572.044 personas.
740. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado en esta materia, sin embargo, de acuerdo con la información recibida, este continúa siendo un problema, especialmente para las comunidades aisladas y desplazadas.

¹¹⁹⁴ Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Distr. General, 21 de marzo de 2012. S/2012/171.

¹¹⁹⁵ Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Distr. General, 21 de marzo de 2012. S/2012/171.

¹¹⁹⁶ Página web disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

¹¹⁹⁷ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia. S/2012/171, 21 de marzo de 2012, pág.15.

¹¹⁹⁸ ONU, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. A/67/845-S/2013/245, 15 de mayo de 2013. Párrafo 177.

8. Desnutrición infantil

741. A partir de información disponible en diversos medios de comunicación en los meses de febrero y marzo de 2012, la Comisión tomó conocimiento de la muerte por desnutrición severa de la niña Yanelda Moña, de cuatro años de edad, residente del Municipio del Alto Baudó, Departamento del Chocó. La información difundida tiende a indicar que no se trata de un caso aislado sino que esta muerte sería el reflejo de una situación más general que afecta a los niños y niñas indígenas en esta zona del país. Según información de público conocimiento, el Gobernador del Chocó ha declarado en marzo de 2012, que 12.000 niños y niñas sufren de desnutrición en este Departamento y de ellos 10.000 no habrían sido atendidos por el Estado¹¹⁹⁹.
742. La alta incidencia de desnutrición infantil en la región ya ha sido objeto de preocupación por parte de la Comisión en sus informes anuales. Así, la Comisión ha dado seguimiento a dicha situación desde 2008 en sus Informe Anuales. En 2010, la Comisión constató que no se habían registrado cambios significativos en la situación alimentaria de los niños y niñas de la región y destacó los factores que contribuyen para la inseguridad alimentaria en el departamento, en los siguientes términos:

Una de las secuelas más graves de la pobreza es la altísima incidencia de la desnutrición infantil entre las comunidades indígenas (...). La ONIC ha reportado, por ejemplo, que entre los niños y niñas del pueblo Guayabero (Jiw) el nivel de desnutrición crónica es del 83,5%; también ha informado que en el curso del año 2009, “han sido públicos los casos de muerte por desnutrición de niños y niñas indígenas en los pueblos Emberá Katío (Chocó), Wiwa (Guajira), Yukpa (Cesar), Wayúu (Guajira), y los casos de elevada desnutrición en los pueblos Awá y Eperara Siapidaara en Nariño”; e igualmente ha denunciado este año que en el pueblo Kankuamo, el 12.9% de la población infantil del resguardo entre 0 y 6 años de edad sufre desnutrición crónica grado II, el 6.22% desnutrición crónica grado III, y el 19% está en grave riesgo de desnutrición.

Entre los factores que atentan contra la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas sobresale el conflicto armado –en particular por las restricciones impuestas por los actores armados sobre las actividades tradicionales de sustento, sobre el tránsito de alimentos desde y hacia las comunidades, por la apropiación de los bienes de subsistencia de propiedad de los indígenas, o por los efectos de las fumigaciones estatales indiscriminadas sobre los cultivos de pancoger¹²⁰⁰.

743. En particular, en el mes de mayo de 2012, la Comisión envió una solicitud de información a Colombia sobre la situación de desnutrición de niños y niñas indígenas en el departamento del Chocó y, especialmente en el Municipio del Alto Baudó. El 8 de junio, Colombia respondió a la solicitud de información relatando las políticas estatales a nivel nacional y departamental en relación a seguridad alimentaria, frente a lo cual la Comisión consideró seguir monitoreando la situación.
744. Durante la visita, el ICBF manifestó que existe un programa de recuperación nutricional y de alimentación escolar, así como también iniciativas orientadas a la prevención del trabajo infantil y el reclutamiento de NNA. Asimismo, se informó que a partir del año 2013, el ICBF asumirá el Programa de Alimentación Transicional dirigido a los hogares de víctimas del

¹¹⁹⁹ ONU, *Chocó se unió por los objetivos de desarrollo del Milenio*. Información disponible en: www.pnud.org.co; El Colombiano, *Desnutrición Infantil, muy grave en 12 departamentos*, marzo de 2012.

¹²⁰⁰ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, párrs.169 - 171.

conflicto armado en situación de desplazamiento, atendiendo a la población en materia de alimentación en forma temporal y brindando valoración nutricional de los integrantes de la familia, verificación de la entrega de la ayuda, así como orientación y formación de la familia¹²⁰¹.

745. Por su parte, la PGN informó que la prevalencia de la desnutrición global entre niñas y niños entre 0 y 17 años, mejoró en 15 departamentos y desmejoró en 8 departamentos, y que el porcentaje de niñas y niños valorados con desnutrición crónica y retraso en el crecimiento mejoró en 12 departamentos y desmejoró en 11 departamentos. Asimismo, informó que la tasa de repitencia de educación medio mejoró en 17 departamentos y desmejoró en 8 departamentos, la tasa de cobertura en educación media mejoró en 27 departamentos y desmejoró en 3 departamentos, la tasa de repitencia básica secundaria mejoró en 12 departamentos y desmejoró en 14 departamentos, la tasa neta de cobertura básica secundaria mejoró en 24 departamentos y desmejoró en 6 departamentos, la tasa de repitencia básica primaria mejoró en 15 departamentos y desmejoró en 10 departamentos, la tasa neta de cobertura básica primera mejoró en 14 departamentos y desmejoró en 16 departamentos, el porcentaje de niñas y niños vinculados a educación inicial mejoró en 23 departamentos y desmejoró en 5 departamentos, la tasa de morbilidad mejoró en 20 departamentos y desmejoró en 10 departamentos, la cobertura de inmunización con “DPT” en personas menores de un año mejoró en 10 departamentos y desmejoró en 21 departamentos, la cobertura de inmunización con triple viral en niños y niñas menores de un año mejoró en 7 departamentos y desmejoró en 23 departamentos, la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años mejoró en 25 departamentos y desmejoró en 3 departamentos, la tasa de mortalidad de personas menores de 1 año mejoró en 26 departamentos y desmejoró en 6 departamentos, la razón de mortalidad materna mejoró en 21 departamentos y desmejoró en 11 departamentos¹²⁰².
746. La CIDH reconoce los avances y esfuerzos del Estado en la materia, y sin embargo, reitera su preocupación por la persistencia de este grave problema.

Recomendaciones

747. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:
1. Adopte mecanismos para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial, frente a los riesgos específicos derivados del contexto del conflicto armado.
 2. Incluya, en el marco de las negociaciones de paz, medidas de protección a la infancia.
 3. Continúe adoptando medidas efectivas de prevención del reclutamiento forzado de NNA por parte de todos los grupos ilegales y sancione adecuadamente estos casos.
 4. Asegure que los NNA no sean vinculados por agentes estatales en tareas de inteligencia ni en actividades cívico-militares.
 5. Realice las investigaciones pertinentes para obtener información completa y veraz sobre los NNA reclutados por grupos armados ilegales y desvinculados de manera informal.

¹²⁰¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *Informe sobre implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, diciembre de 2012, pág. 52.

¹²⁰² Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Informe para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre de 2012. Diagnóstico Nacional de indicadores sobre la situación de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia (2009-2011).

6. Garantice el trato igualitario de los NNA desmovilizados y adopte los mecanismos pertinentes para su completa reintegración a la vida civil, incluyendo medidas específicas para las niñas desmovilizadas.
7. Adopte todas las medidas necesarias para localizar a los NNA desaparecidos, incluyendo un sistema expedito de denuncias, así como un mecanismo de identificación de los cuerpos que sean encontrados.
8. Adopte las medidas necesarias para prevenir y sancionar la violencia sexual contra NNA, en especial, facilite los mecanismos de denuncia y el adecuado tratamiento de las víctimas, así como el procesamiento y castigo a quienes resulten responsables de este delito y otros como el de reclutamiento forzado, desaparición y homicidio y ejecuciones extrajudiciales, incluyendo los casos de falsos positivos, entre otros.

C. *Impacto diferenciado del conflicto armado y proceso de desaparición de los pueblos indígenas en Colombia*

748. Colombia es un país de alta diversidad étnica y cultural. De acuerdo al último censo nacional, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante, “DANE”) en el 2005, la población indígena en Colombia ascendía a 1’392.623 personas, pertenecientes a 87 pueblos diferentes¹²⁰³, que representan el 3.4% del total nacional¹²⁰⁴. Por su parte, las organizaciones indígenas del país, como la Organización Nacional Indígena de Colombia (en adelante, “ONIC”), dan cuenta de 102 pueblos indígenas distintos, distribuidos en la mayor parte del territorio nacional, principalmente en áreas rurales¹²⁰⁵. Cada uno de los pueblos indígenas en Colombia se distingue por su propia cultura e historia, organización social y política, estructura económica y productiva, cosmovisión, espiritualidad y formas de relacionamiento con el medio ambiente. Según el Ministerio de Cultura, se hablan en Colombia 65 lenguas indígenas, agrupadas en 13 familias lingüísticas distintas y 8 lenguas aisladas¹²⁰⁶.
749. La CIDH observa que, en términos generales, Colombia cuenta con un marco jurídico favorable a la protección de los derechos de los pueblos indígenas que descansa principalmente en la Constitución Política de 1991¹²⁰⁷, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los instrumentos

¹²⁰³ DANE. “Colombia: una Nación Multicultural. Su diversidad Étnica.” Dirección de Censos y Demografía, mayo de 2007. Disponible en: www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 1.

¹²⁰⁴ Departamento Nacional de Planeación. “Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas en Colombia”. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-Acción Social-Unión Europea-Cordepaz, 2010, p. 153. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EL8FDC3NV0E%3d&tabid=273>

¹²⁰⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 92. Ver mayores detalles sobre los 102 pueblos identificados por la ONIC en www.onic.org.co

¹²⁰⁶ Ministerio de Cultura. Política de protección a la diversidad etnolingüística. pág. 349. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=36183#>

¹²⁰⁷ La Constitución Política de 1991 contiene numerosas disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas del país. En particular, reconoce que Colombia es un Estado pluralista (artículo 1), reconoce y protege la diversidad étnica y cultural (artículo 7), reconoce a las lenguas y dialectos como oficiales en los territorios de los grupos étnicos y la enseñanza bilingüe en las comunidades con tradiciones propias (artículo 10), y precisa que los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68). Asimismo, reconoce las funciones jurisdiccionales que ejercen los pueblos indígenas a través de sus autoridades dentro de su ámbito territorial y de acuerdo a su propio derecho (artículo 246). En materia de derechos territoriales, dispone que las tierras comunales de grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63); establece que los territorios indígenas son entidades territoriales (artículo 286) que gozan de autonomía (artículo 287); demanda la participación de representantes de las comunidades indígenas en la conformación de las entidades territoriales y afirma que los resguardos indígenas son propiedad colectiva y no enajenable (artículo 329); y

internacionales en la materia adoptados por el Estado colombiano. Colombia es un país es un país multiétnico y pluricultural¹²⁰⁸, y su Carta Política protege el derecho a la igualdad y establece la obligación estatal de promover las condiciones para que dicha igualdad sea real y efectiva para los grupos discriminados o marginados¹²⁰⁹. Asimismo, la CIDH valora el amplio régimen legislativo y reglamentario que aborda los derechos de los pueblos indígenas en Colombia desarrollado a partir de mandatos constitucionales¹²¹⁰.

750. Según informó a la CIDH, el Estado colombiano tiene como propósito decidido, a partir del marco constitucional y legal, crear políticas públicas orientadas a la prevención de la discriminación y a la garantía de la igualdad real, para lo cual “se ha venido fortaleciendo la institucionalidad, mediante la creación e impulso de instancias que promueven acciones positivas a favor de las minorías, tanto en el ámbito ejecutivo, legislativo, judicial y de los órganos del control”. El Estado colombiano destacó como parte de los avances en el “reconocimiento, promoción y visibilización de los derechos y la cultura de los grupos étnicos”, que los pueblos y comunidades indígenas en Colombia cuentan con curules especiales de representación política; sus autoridades son reconocidas como tales; poseen títulos de propiedad colectiva de la tierra y la utilizan según sus costumbres ancestrales; son sujetos de acciones afirmativas en salud, educación y cultura, entre otros; cuentan con espacios de interlocución con el Estado y con el mecanismo de consulta previa que, según afirmó, constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación en las decisiones que pueden afectarles de manera directa¹²¹¹.
751. Igualmente, el Estado informó a la CIDH que, en términos generales, las instituciones a cargo de la implementación de políticas públicas aplican un enfoque diferencial para pueblos indígenas y que existe una institucionalidad dedicada a la formulación de políticas a favor de los grupos étnicos y su protección¹²¹². Indicó además que se realizan esfuerzos para mantener y fortalecer los espacios de diálogo con los pueblos indígenas, como la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas¹²¹³ que según afirmó se reúne con

establece que los territorios indígenas son gobernados de acuerdo al derecho propio de los pueblos indígenas (artículo 330). Igualmente, de acuerdo a la Constitución, la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y que en las decisiones que se adopten al respecto el Gobierno habrá de propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades (artículo 330, parágrafo).

¹²⁰⁸ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 1.

¹²⁰⁹ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 13. Al respecto, el Estado colombiano indicó que: “La Constitución Política acoge un enfoque multidimensional de la igualdad: insiste en la igualdad formal pero exige también la realización de la igualdad material, recoge el concepto de la igualdad de oportunidades, incorpora el principio de equidad, incluye el criterio de la diferencia y ordena la adopción de acciones afirmativas a favor de los grupos discriminados o marginados y la protección especial de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta”. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 2.

¹²¹⁰ La CIDH toma nota de la emisión, entre varias otras, de la Ley 1088 de 1993 “por la cual se regula la creación de las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas”; la Ley 152 de 1994 “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”; la Ley 691 de 2001 “mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia”.

¹²¹¹ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 1.

¹²¹² En particular, el Estado informó que, a nivel del ejecutivo, cuenta con la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, del Ministerio del Interior, el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia y el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la Población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal. Asimismo, refirió la existencia de una Defensoría Delegada para Minorías Étnicas de la Defensoría del Pueblo y con la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos y Grupos Étnicos. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 2.

¹²¹³ La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas es un espacio de diálogo creado mediante Decreto 1397 de 1996 con el objeto de concertar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos allí concertados. Fuente: Ministerio del Interior y Justicia. Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1353&idcompany=2&idmenucategory=52>

periodicidad y llega a acuerdos importantes; la Mesa Regional Amazónica¹²¹⁴; la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas¹²¹⁵; y la Mesa de Concertación para el Pueblo Awá¹²¹⁶.

752. A pesar de este marco jurídico e institucional favorable, la información recibida por la Comisión durante su visita, así como aquella que ha venido recibiendo en los últimos años¹²¹⁷, indica que ello no se ha traducido en una protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.

753. Por el contrario, la CIDH ha recibido información consistente sobre numerosos hechos que evidencian que los pueblos indígenas en Colombia son afectados en forma aguda y desproporcionada por el conflicto armado interno¹²¹⁸ y que, durante el 2012, habría recrudecido el conflicto armado en sus territorios. Distintas fuentes, incluyendo la Corte Constitucional y el Relator de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, han advertido también esta coexistencia entre un sistema jurídico sofisticado y protector de los pueblos indígenas y sus miembros, y una realidad de profundas y reiteradas violaciones de los derechos humanos más esenciales¹²¹⁹.

754. Es sumamente preocupante para la CIDH que actualmente pese un riesgo comprobado de extinción física y cultural sobre numerosos pueblos indígenas en Colombia, debido a múltiples y complejos factores, entre los cuales sobresalen el impacto del conflicto armado, su bajo número de integrantes, y la pobreza y sus consecuencias. 65 pueblos indígenas han sido identificados por distintas instancias como en situación de desaparición. Por una parte, la Corte Constitucional, en el Auto 004 de 2009, concluyó que 34 pueblos indígenas en Colombia están en riesgo de exterminio físico y cultural como consecuencia del conflicto armado y del desplazamiento forzado¹²²⁰. Posteriormente, la Corte Constitucional añadió al listado en riesgo

¹²¹⁴ Según informó el Estado, se creó en el 2005 “con propósito de proteger la diversidad étnica y cultural de la zona, en la cual se encuentran asentadas 52 comunidades indígenas. El propósito de este organismo es recomendar la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas sociales para los pueblos indígenas de la región, que comprende los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés”. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 6.

¹²¹⁵ Creada mediante Decreto 1396 de 1996 para “velar por la protección y promoción de los derechos humanos, definir medidas para prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y propender por su aplicación; diseñar y propender por la aplicación de medidas tendientes a reducir y eliminar las violaciones graves de los derechos humanos y las infracciones del DIH; Hacer seguimiento e impulsar las investigaciones penales y disciplinarias y diseñar un programa especial de atención de indígenas víctimas de la violencia, sus familiares inmediatos, viudas y huérfanos, con cubrimiento nacional, y definir los mecanismos para su funcionamiento y ejecución”. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 6.

¹²¹⁶ Establecida por Decreto 1137 de 2010, con la finalidad de “recomendar acciones que permitan atender la situación de desplazamiento con enfoque diferencial, y sugerir y apoyar medidas para prevenir las violaciones a los derechos humanos de este pueblo indígena, especialmente victimizado por el grupo narcoterrorista de las FARC”. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 6.

¹²¹⁷ La CIDH ha recibido en forma continua información sobre la situación específica de los pueblos indígenas de Colombia, entre otros, del Estado, de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil mediante audiencias públicas; el sistema de medidas cautelares; el monitoreo que se realiza sobre la situación de derechos humanos; así como del Sistema de Naciones Unidas, e información de público conocimiento.

¹²¹⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 90. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 85.

¹²¹⁹ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34. 8 de enero de 2009.

¹²²⁰ Los 35 pueblos indígenas que fueron descritos por la Corte Constitucional en el Auto 004 como en situación de alto riesgo

de desaparición al pueblo Hitnu o Macaguán¹²²¹. Por otra parte, la ONIC identificó en el año 2010 un total de 32 pueblos indígenas que se encuentran en desaparición por contar con una población de menos de 500 personas¹²²². De los pueblos indígenas identificados por la ONIC, solo los Nukak Makú y Guayavero están amparados por el Auto 004 de la Corte Constitucional. Preocupa, en particular, a la CIDH la información recibida según la cual la situación de riesgo es tal que existirían diez pueblos con menos de 100 personas y uno, el pueblo Tinigua, con un solo miembro¹²²³.

755. La CIDH observa el especial impacto de la falta de protección efectiva en los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en Colombia, de lo cual es ilustrativa la situación del pueblo Nukak-Makú, que habita las cuencas de los ríos Guaviare e Inírida en el Departamento del Guaviare, en la Amazonía colombiana. En los últimos 20 años, este pueblo fue diezmado por distintas epidemias derivadas del contacto con la sociedad no indígena, que cobraron la vida de entre el 30% y el 50% de sus miembros, incluida la mayoría de sus adultos mayores, al punto que en la actualidad sólo vivirían cuatro o cinco ancianos. De la población sobreviviente, aproximadamente el 30% se encuentra en situación de desplazamiento forzado por la violencia armada en su territorio, en situaciones de pobreza extrema y pérdida de la integridad cultural, y sin la posibilidad de regresar a su vida en la selva por la presencia de grupos al margen de la ley, la siembra de minas antipersonal, el reclutamiento y la violencia en su territorio¹²²⁴.
756. La CIDH ha reconocido el riesgo de desaparición de numerosos pueblos indígenas en Colombia y ha manifestado su preocupación por la gravedad de esta realidad en sus informes anuales de 2011¹²²⁵, 2010¹²²⁶, 2008¹²²⁷ y 2006¹²²⁸, llamando la atención sobre la situación de los pueblos indígenas Yamalero, Makaguaje, Pisamira, Tsiripu, Yagua, Masiguare y Nukak Makú. La Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones (Comisión de Expertos o CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los órganos del Sistema de Naciones

son los siguientes: (1) Wiwa, (2) Kankuamo, (3) Arhuaco, (4) Kogui, (5) Wayúu, (6) Embera-Katío, (7) Embera-Dobidá, (8) Embera-Chamí, (9) Wounaan, (10) Awá, (11) Nasa, (12) Pijao, (13) Koreguaje, (14) Kofán, (15) Siona, (16) Betoy, (17) Sikuaní, (18) Nukak-Makú, (19) Guayabero, (20) U'wa, (21) Chimila, (22) Yukpa, (23) Kuna, (24) Eperara-Siapidaara, (25) Guambiano, (26) Zenú, (27) Yanacona, (28) Kokonuko, (29) Totoró, (30) Huitoto, (31) Inga, (32) Kamentzá, (33) Kichwa, y (34) Kuiva. Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. Tercer punto resolutivo.

¹²²¹ Corte Constitucional. Auto 382 de 2010.

¹²²² Los pueblos identificados por la ONIC son: (1) Yamalero, (2) Makaguaje, (3) Pisamira, (4) Tsiripu, (5) Eduria (Taiwano), (6) Piaraa, (7) Wipijiwi o Wipiwi, (8) Muinane, (9) Yaruro, (10) Dujó, (11) Judpa, (12) Yauna, (13) Bara, (14) Ocaina, (15) Yohop (Hupdu), (16) Amorua, (17) Chiricoa, (18) Nonuya, (19) Kawiari, (20) Yuri, (21) Matapi, (22) Kakua, (23) Achagua, (24) Carijona, (25) Tatuyo, (26) Tariano, (27) Yagua, (28) Masiguare, (29) Nukak Makú, (30) Guayabero, (31) Carapana, y (32) Bora. ONIC. "Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia". 2010. Disponible en: www.onic.org.co

¹²²³ Véase al respecto *inter alia* Ministerio de Cultura. *Política de protección a la diversidad etnolingüística*. págs. 353-354. Disponible en: <http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=36183#> y ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. Disponible en: www.onic.org.co

¹²²⁴ ONIC. "Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia". 2010. Disponible en: www.onic.org.co. Mahecha, Dany y Franky, Carlos Eduardo (eds.). "Los Nukak: el último pueblo de tradición nómada contactado oficialmente en Colombia". Informe IWGIA No. 11, Copenhague, 2011.

¹²²⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 111.

¹²²⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs. 122-125.

¹²²⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 92.

¹²²⁸ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 39.

Unidas también han manifestado reiteradamente su preocupación y han recomendado a Colombia la adopción de las medidas necesarias para asegurar la pervivencia física y cultural de estos pueblos¹²²⁹. Por su parte, el Estado colombiano, en audiencias públicas ante la CIDH sobre la situación de los pueblos indígenas, ha expresado que comparte la preocupación por la existencia de pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia¹²³⁰.

757. En opinión de la CIDH, el proceso de desaparición de cada uno de los 65 pueblos indígenas identificados en situación de desaparición como consecuencia de, o basado en parte fundamental en, el conflicto armado, la discriminación y la falta de protección, implica una serie de violaciones transversales, profundas e históricas de los derechos humanos individuales y colectivos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²³¹. Es una situación grave que exige al Estado colombiano la adopción de medidas urgentes, decididas e integrales para asegurar su supervivencia física y cultural que, como se verá en los párrafos siguientes, es afectada por una serie de procesos complejos vinculados a la violencia, la pobreza y la exclusión, que tienen como base el interés de actores no indígenas en sus territorios ancestrales.

758. Tomando ello como punto de partida, la CIDH abordará en el presente capítulo los principales factores generadores de la afectación a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Colombia. Si bien se advierte que éstos siguen pautas semejantes a los documentados por la CIDH en años precedentes, en el presente capítulo se hará especial énfasis a la información recibida en 2012. En particular, la Comisión se referirá a (i) los homicidios, desapariciones, amenazas y señalamientos contra pueblos indígenas y en especial, contra sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas; (ii) la militarización y enfrentamientos armados en territorios indígenas; (iii) las minas antipersonal y municiones sin explotar; (iv) las fumigaciones aéreas; (v) el desplazamiento forzado; (vi) la múltiple discriminación y violencia contra la mujer indígena agravada por el conflicto armado; (vii) la situación territorial y el derecho a la consulta previa; (viii) el impacto del conflicto en la salud y alimentación de los pueblos indígenas; (ix) la impunidad y falta de acceso a la justicia de los pueblos indígenas y sus miembros; y (x) el proceso de reparación y restitución de derechos a las víctimas indígenas del conflicto armado.

¹²²⁹ OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 101ª reunión, 2012. págs. 1037-1039. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia. E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004. párr. 5 y 81. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones Finales sobre Colombia*. 28 de agosto de 2009, párr. 25.

¹²³⁰ Véase CIDH. *Audiencia Situación general de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 28 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/>. CIDH. *Audiencia Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/>

¹²³¹ Para la ONIC, “los factores causales del riesgo de extinción física y cultural de los pueblos indígenas en Colombia [...] son: (i) los efectos devastadores del conflicto armado interno y sus múltiples consecuencias, (ii) la imposición de proyectos de desarrollo en territorios indígenas sin el debido consentimiento previo, libre e informado y (iii) el abandono estatal representado en pobreza, falta de acceso a servicios básicos y discriminación estructural”. ONIC. “Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia”. 2010. Disponible en: www.onic.org.co.

1. La tierra y territorio como base de la afectación por el conflicto armado

759. El factor clave para la penetración del conflicto armado interno en la vida de los pueblos indígenas colombianos ha sido el interés de agentes externos, grupos armados y actores económicos en sus territorios ancestrales. En la base de la violencia que ha envuelto a los pueblos indígenas en Colombia durante la última década se encuentra la tierra, por su valor estratégico-militar en el conflicto, y por su valor económico y el de los recursos naturales que alberga, ya sean mineros, forestales o hídricos¹²³². Los territorios indígenas son utilizados por los distintos actores armados como zonas de estrategia militar y económica, como corredores para tránsito y refugio de tropas, para el tráfico de armas, y el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas. Esto ha sido también advertido por otras instancias internacionales de derechos humanos¹²³³ y entidades como el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH¹²³⁴, y la Corte Constitucional¹²³⁵.
760. La Comisión observa que en los últimos años se ha intensificado la presión sobre los territorios indígenas, en virtud del aumento del interés económico por la riqueza de los territorios propicios para la explotación de recursos naturales y la construcción de obras de infraestructura vial, minera e hidroenergética¹²³⁶. Al respecto, la CIDH fue informada durante su visita que confluyen actualmente al menos cuatro procesos en la afectación de los territorios indígenas que son potenciados por el conflicto armado. El primero se refiere al control del acceso a los recursos naturales que se encuentran en los territorios indígenas que en ocasiones constituyen “rentas de guerra que usufructúan directamente los actores armados” y en otros casos, éstos se convierten en “intermediarios al servicio de empresarios y comerciantes asociados con la extracción forestal, la minería, la pesca y las redes de mercado de ciertos productos”. Se presenta además la expansión de la frontera agrícola a través del establecimiento de cultivos de coca en resguardos indígenas y de la presión estatal sobre zonas que pueden utilizarse para la producción de agro combustibles. A ello se suma, una política estatal orientada a concesionar

¹²³² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párrs. 92-93. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párrs. 86-87.

¹²³³ ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 9 de marzo de 2009. A/HRC/10/32. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34. 8 de enero de 2009. párr. 14. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. E/C.19/2011/3. 11 de febrero de 2011.

¹²³⁴ Según expresó el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH en el 2010: [...] [La tendencia actual de la confrontación armada en Colombia está marcada por disputas para el dominio sobre corredores y territorios estratégicos para la siembra, producción, venta y comercialización de sustancias ilícitas, así como de consolidación de zonas de retaguardia entre los grupos insurgentes y las bandas criminales, que más que una lucha ideológica, sostienen confrontaciones de tipo económico por la búsqueda del control del narcotráfico. En este complejo panorama se encuentran inmersas las regiones de asentamiento indígena en Colombia, ubicados en su mayoría en los ecosistemas de bosque de niebla andino y de selva húmeda, los cuales ofrecen requerimientos ambientales propicios para la siembra de amapola y coca y que se constituyen como zonas geoestratégicas para la siembra, el transporte y/o la comercialización de dichas sustancias. Es por ello que se puede afirmar, que la alta vulnerabilidad de estas comunidades reside en la estrecha relación de las etnias con sus territorios y la nueva colonización que sobre estos quieren ejercer los diferentes grupos armados ilegales, los cuales se han valido para lograr sus propósitos, de la violencia ejercida mediante la coacción, el amedrentamiento, la amenaza contra sus organizaciones comunitarias, el asesinato de sus líderes y la masacre de los integrantes de las diferentes comunidades a lo largo del territorio nacional. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2010*. pág. 74. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Informe-DDHH-2010.pdf>

¹²³⁵ Corte Constitucional. Auto 004 de 2009.

¹²³⁶ CIDH. *Audiencia Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/a>

territorios indígenas a empresas transnacionales con fines mineros o energéticos, utilizando el control armado para brindarles seguridad y garantías. De acuerdo a la información recibida, “las áreas potencialmente explotables se superponen en un 69.5% con territorios de resguardos; y el 55% de las zonas donde se está produciendo hidrocarburos, se sobrepone de hecho con resguardos indígenas”¹²³⁷. Por último, afecta los territorios indígenas, la realización de obras de infraestructura, en particular vías de comunicación¹²³⁸. En similar sentido, se manifestaron las autoridades indígenas del Departamento del Cauca con las que se reunió la CIDH:

Este conflicto tiene unos fondos y unos orígenes que tienen que ver fundamentalmente con el tema del avance del proyecto económico de las multinacionales, del interés que tiene hoy por hoy en el proceso del desarrollo el Estado colombiano, de integrarnos a la dinámica económica, la inversión extranjera. Eso ha llevado a la disputa de diferentes zonas del departamento donde se encuentran ubicados los recursos naturales. [...] [Por ejemplo] hay 63 solicitudes de explotación minera en los distritos de Suarez, Buenos Aires, Caloto, Santander de Quilichao, Caldono, en el Departamento del Cauca. [...] Estos municipios hacen parte de las zonas donde estamos manifestando se encuentra más afincado el conflicto armado¹²³⁹.

761. En efecto, la información recibida por la CIDH da cuenta de la existencia de una estrecha relación entre la ocupación de territorios indígenas; el incremento de las violaciones de derechos humanos a través de la violencia armada, el desplazamiento forzado y el asesinato de personas indígenas; y el asentamiento de empresas extractivas. Los homicidios, las desapariciones forzadas, las amenazas, los desplazamientos y otras formas de violencia tienen lugar en contextos en que se busca privar del territorio y sus recursos naturales a los pueblos indígenas. Es en este escenario que, como se verá en los párrafos siguientes, se presentan las distintas formas de violencia de las que son víctimas los pueblos indígenas en Colombia.

2. Continuidad de homicidios, desapariciones, amenazas y señalamientos contra pueblos indígenas y el especial impacto en sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas

762. Los indígenas colombianos son víctimas frecuentes de asesinatos y desapariciones perpetrados por los actores armados, o grupos asociados a los mismos, cometidos con mayor frecuencia contra autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas. Estos actos pueden responder a la intención de intimidar a las comunidades para generar su desplazamiento, pueden ser actos de retaliación por su oposición a la presencia de grupos armados en sus territorios, o en general, por la realización de actividades de reivindicación territorial. Numerosos mecanismos de Naciones Unidas, así como la Comisión de Expertos de la OIT y la propia CIDH han expresado su preocupación por el asesinato y desaparición de personas indígenas en Colombia¹²⁴⁰.

¹²³⁷ ONIC. *Genocidio y crímenes de lesa humanidad en curso: El caso de los Pueblos Indígenas de Colombia*. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

¹²³⁸ ONIC. *Genocidio y crímenes de lesa humanidad en curso: El caso de los Pueblos Indígenas de Colombia*. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

¹²³⁹ Información obtenida de las Asociaciones de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca y Consejo regional Indígena del Cauca-CRIC durante reunión sostenida el 5 de diciembre de 2012 en Cauca, Colombia.

¹²⁴⁰ Véase inter alia ONU. Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias. Comunicado de prensa sobre misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009 Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9219&LangID=S>. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales. CERD/C/COL/CO/14. 28 de agosto de 2009. párrs. 12, 14 y 15. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Informe sobre misión a Colombia*. 10 de noviembre de 2004. E/CN.4/2005/88/Add.2. párr. 29. OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010. pág. 878.

763. De acuerdo a información presentada por la ONIC durante la visita de la CIDH, entre enero y noviembre de 2012, se produjeron 92 homicidios contra miembros de pueblos indígenas, siendo los pueblos más afectados los Nasa, Embera y Awá¹²⁴¹. En 47 de los casos –más del 50%– no se pudo identificar al autor¹²⁴². En cuanto a las desapariciones, hasta noviembre de 2012, la ONIC registró siete eventos, ocurridos en los departamentos de Nariño, Cauca y Risaralda¹²⁴³. Los casos de asesinatos y desapariciones ocurridos en 2012 se suman al alto número de personas indígenas que han perdido la vida en el marco del conflicto armado durante la última década. En efecto, según datos de la ONIC, entre 2002 y 2010 tuvieron lugar más de 1.400 homicidios de personas indígenas, siendo los años 2008, 2009 y 2010 los más intensos con 111, 176 y 122 muertes, respectivamente¹²⁴⁴. Adicionalmente, entre enero y noviembre de 2011, la ONIC reportó un total de 105 asesinatos de personas indígenas¹²⁴⁵.
764. De otro lado, las cifras disponibles del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH indican que, desde 1998 hasta julio de 2008 se presentaron 1.075 asesinatos de personas indígenas, siendo los pueblos más afectados los Nasa, Kankuamo, Embera y Wayúu. Según la misma fuente, entre 1998 y 2002 se registró una tendencia ascendente, dado que de 75 hechos en 1999 se pasó a 140 en 2000; en 2001 se alcanzaron los 181 casos; y en 2002 llegó al punto más alto con 196 homicidios¹²⁴⁶. De acuerdo a dicho Programa, la curva fue descendente desde el 2003, con 171 casos, hasta el 2007, con 40 víctimas. Sin embargo, a partir de este año, nuevamente empezó a ascender el número de asesinatos con 119 hechos y en el 2010 se presentó una nueva disminución con 75 casos¹²⁴⁷.
765. Más allá de las diferencias entre las diversas fuentes y las variaciones a lo largo de los años, -teniendo en cuenta que los pueblos indígenas en Colombia son una minoría numérica, pues representan el 3.4% de la población total colombiana-,¹²⁴⁸ la CIDH considera grave y de suma preocupación el alto número de asesinatos de personas indígenas lo que se agrava más aún en el contexto de la existencia de varios pueblos indígenas en situación o riesgo de desaparición.
766. Con el fin de visibilizar los actos de violencia sufridos por miembros de pueblos y comunidades indígenas, en opinión de la CIDH, resulta de suma relevancia la inclusión de la pertenencia étnica de las víctimas en las distintas estadísticas e indicadores sobre violaciones a derechos humanos y DIH realizadas por autoridades estatales. No obstante, para conocer la real dimensión del impacto del conflicto armado en los pueblos y comunidades indígenas, la CIDH

¹²⁴¹ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 3.

¹²⁴² ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 6-7.

¹²⁴³ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 6-7.

¹²⁴⁴ ONIC. “Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia”. 2010. Disponible en: www.onic.org.co. Véase también “Colombia: Agentes del Estado son los principales actores de violencia contra indígenas”. Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/38910>

¹²⁴⁵ ONIC. *La protección efectiva de los pueblos indígenas frente al conflicto armado en Colombia: una tarea pendiente*. 2011. pág. 7. De acuerdo a cifras del ACNUR, entre 1996 y 2002 fueron víctimas de homicidio 997 indígenas, en tanto que entre 2004 y 2007 ocurrieron 519 homicidios. Citado por: OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009.

¹²⁴⁶ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Los indígenas colombianos: La constancia de los pueblos por mantener sus costumbres*. Boletín temático No. 11, agosto de 2008. pág. 19. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/paginas/boletintematico.aspx>

¹²⁴⁷ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* 2010. pág. 25. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/Informe-DDHH-2010.pdf>

¹²⁴⁸ DANE. “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos”. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

considera que se hace necesario conocer no sólo la cifra absoluta de víctimas, sino también la magnitud relativa, teniendo en cuenta la relación entre el número de víctimas, el total de la población indígena y el contexto comunitario, así como el proceso de desaparición de los pueblos indígenas en Colombia.

767. Además, nota con preocupación que, con gran frecuencia los asesinatos han golpeado en forma selectiva a las autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas. Numerosos homicidios de dirigentes indígenas fueron puestos a conocimiento de la CIDH en los últimos años, especialmente entre 2006 y 2012¹²⁴⁹. En lo que respecta al 2012, durante su visita la CIDH recibió información sobre el asesinato de 19 autoridades tradicionales, líderes y lideresas, entre enero y noviembre¹²⁵⁰. En lo transcurrido de 2013, la CIDH fue informada sobre el asesinato de Rafael Mauricio Girón Ulchur, líder indígena y autoridad tradicional del pueblo Nasa, quien era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la CIDH el 14 de noviembre de 2011¹²⁵¹.

768. Igualmente se ha denunciado en varias oportunidades, ante diversas instancias, que miembros de pueblos indígenas han sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, denominadas “falsos positivos”. Así lo declaró la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009 e igualmente, el Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2009¹²⁵² y el Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas en 2011¹²⁵³. Según información recibida por la CIDH, en 2011 tuvo lugar por lo menos uno de este tipo de homicidios, presuntamente ocurrido el 10 de junio cuando un miembro de la comunidad La Ilusión, del pueblo Hitnu, fue muerto y reportado como guerrillero dado de baja en combate¹²⁵⁴. Si bien la CIDH reconoció en el 2011 la disminución de la información recibida sobre la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales de “falsos positivos”, nota con preocupación el escaso número de condenas a miembros de la Fuerza Pública por la comisión de estos hechos¹²⁵⁵.

769. En vista de lo anterior, la CIDH reitera su profunda preocupación por los asesinatos y desapariciones de personas indígenas, manifestada en varias ocasiones a través de comunicados

¹²⁴⁹ Véase *inter alia* CIDH. *Informe Anual 2006*. Capítulo IV: Colombia. párr. 34. CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Colombia. párr. 95. CIDH. *Informe Anual 2010*. Capítulo IV: Colombia. párr. 137. Cabe notar que el 2011 fue un año particularmente violento, pues según registros de la ONIC, hasta el mes de noviembre se produjeron 23 asesinatos de líderes o autoridades indígenas, lo que representó un aumento del 129% con relación al mismo periodo de 2010. ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 8-9.

¹²⁵⁰ ONIC. Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Humanos, DIH y Paz. *Boletín N° 4/2012. Por la defensa, respeto y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia*. Enero a Noviembre de 2012. Información recibida por la CIDH durante visita in loco. pp. 8-9.

¹²⁵¹ Véase Comunicado de prensa 7/13, *CIDH deplora asesinato de líder indígena Rafael Mauricio Girón Ulchur en Colombia*. Washington, D.C., 30 de enero de 2013. Disponible en: www.cidh.oas.org

¹²⁵² ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

¹²⁵³ ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. E/C.19/2011/3. 11 de febrero de 2011.

¹²⁵⁴ Véase “ASCATIDAR demandará al Ejército colombiano por asesinato de indígena”. *El Día*, 20 de junio de 2011. Disponible en: http://www.eldia.co/index.php?option=com_content&view=article&id=4757&catid=36&Itemid=9. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que la Fiscalía Especializada de Arauca adelanta una investigación penal, la cual se encuentra en etapa de indagación, en relación con una investigación disciplinaria que adelanta la Procuraduría Regional de Arauca por los mismos hechos. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 464.

¹²⁵⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 18.

de prensa¹²⁵⁶, y enfatiza que los constantes actos de violencia perpetrados en contra de los pueblos indígenas amenazan no sólo la vida e integridad personal de sus miembros sino también su existencia como pueblos¹²⁵⁷. Además enfatiza que los ataques contra autoridades, líderes y lideresas indígenas rompen la cohesión de los pueblos, y tienen un impacto no solo en las personas víctimas directas de la violencia, sino también en los pueblos y comunidades en su totalidad, dadas las importantes funciones que cumplen y su rol central en la defensa, preservación y reproducción de la cultura ancestral¹²⁵⁸. La CIDH urge al Estado colombiano a investigar estos hechos, llevar a la justicia y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de estos crímenes.

770. De otro lado, en los últimos años, la CIDH ha recibido información sobre amenazas y hostigamientos contra miembros de pueblos indígenas; particularmente contra sus dirigentes y miembros que cumplen roles importantes en la defensa de los derechos de sus pueblos y comunidades, como comunicadores indígenas y quienes participan en la guardia indígena¹²⁵⁹. Dicha información fue reiterada por los representantes de los pueblos indígenas con los que se reunió la CIDH durante su visita *in loco* a Colombia.
771. En particular, la ONIC informó que entre enero y noviembre de 2012, se produjeron 32 eventos de amenazas, de los cuales 22 fueron contra dirigentes por sus posiciones de defensa del territorio y de no militarización¹²⁶⁰. Se informó que los pueblos más afectados se encuentran en el Departamento del Cauca donde se presentaron, según la ONIC, 27 eventos contra los pueblos Nasa y Totoró; mientras que el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) indicó que hasta noviembre de 2012 registraron alrededor de 44 amenazas, que ponen en riesgo la vida de 77 líderes y indígenas en ese departamento. Otros de los pueblos más afectados se encuentran en el Chocó, presentándose cuatro eventos contra el pueblo Embera; y en Risaralda, donde se produjeron dos eventos contra el pueblo Embera-Chami¹²⁶¹.
772. La CIDH advierte con preocupación que, además del conflicto armado, otro escenario en que se han presentado amenazas y hostigamientos es el de la implementación de proyectos de

¹²⁵⁶ CIDH. Comunicado de prensa 73/10, *CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en Colombia*. Washington, D.C., 2 de agosto de 2010". Comunicado de prensa 89/10, *CIDH condena asesinatos de líderes indígenas en Colombia*. Washington, D.C., 1 de septiembre de 2010. Comunicado de prensa 106/10, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena asesinato de comunicador indígena en Colombia*. Washington, D.C., 21 de octubre de 2010. Comunicado de prensa 7/13, *CIDH deplora asesinato de líder indígena Rafael Mauricio Girón Ulchur en Colombia*. Washington, D.C., 30 de enero de 2013. Disponibles en: www.cidh.oas.org

¹²⁵⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 97.

¹²⁵⁸ Véase al respecto, CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. párr. 298. En sentido similar, advierte el ACNUR que los pueblos indígenas que se niegan a cooperar con la guerrilla o con otros grupos armados son percibidos "como estorbos de los objetivos de los grupos armados ilegales", por lo que el asesinato de los dirigentes indígenas y sus familiares, forma parte de "una estrategia para romper su resistencia" ACNUR. "Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia". ACNUR: 2010. págs. 22-23. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/8118.pdf?view=1>. Igualmente, en 2009, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación por los asesinatos de dirigentes indígenas en Colombia, por lo que llamó al Estado a intensificar las medidas destinadas a proteger su seguridad [ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14. 28 de agosto de 2009].

¹²⁵⁹ Véase, entre otros, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 95; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs. 139 -140.

¹²⁶⁰ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 10.

¹²⁶¹ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 10.

desarrollo e inversión y de concesiones extractivas¹²⁶². Organismos de derechos humanos de la ONU han manifestado recientemente su alarma por las continuas amenazas y hostigamientos en contra de líderes, lideresas, autoridades e individuos indígenas, como el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias¹²⁶³; el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas¹²⁶⁴; y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas¹²⁶⁵.

773. La CIDH recuerda que el Estado colombiano tiene la obligación de respetar el derecho a la integridad personal de tal manera que sus agentes no interfieran en su goce y, en virtud del deber de garantía de los derechos humanos, se encuentran obligados a prevenir razonablemente las amenazas, agresiones y hostigamientos en contra de defensoras y defensores de derechos humanos, como puede ser el caso de una autoridad tradicional, líder o lideresa indígena; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y dar una adecuada reparación a las víctimas, independientemente de que los actos sean o no cometidos por agentes estatales o por particulares¹²⁶⁶. En cuanto al deber de prevención del Estado, la CIDH enfatiza que cuando dirigentes indígenas denuncien amenazas recibidas ante las autoridades, o bien, el Estado haya recibido noticia de dichas amenazas por otros medios, debe ser suficiente para que éste active mecanismos de protección en su favor¹²⁶⁷. De este modo, las obligaciones estatales de prevención y protección se encuentran condicionadas al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo¹²⁶⁸.
774. Igualmente, se informó a la CIDH sobre la continuidad de señalamientos y estigmatización en contra de líderes, lideresas, autoridades e individuos indígenas, en el sentido de acusarles de ser colaboradores de alguno de los actores en conflicto, generando un riesgo inmediato para sus comunidades y familias. Instancias como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial¹²⁶⁹, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión¹²⁷⁰, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los

¹²⁶² Véase OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010. págs.879-880.

¹²⁶³ ONU. Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. *Misión a Colombia*. A/HRC/14/24/Add.2, 31 de marzo de 2010, párr. 66.

¹²⁶⁴ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. párr. 16.

¹²⁶⁵ ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. párr. 20 y 95.

¹²⁶⁶ ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. A/65/223, 4 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/A-65-223.pdf>; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. párr. 177.

¹²⁶⁷ Véase, entre otros, CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 43.

¹²⁶⁸ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123. Véase, asimismo, CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana en el Caso de *Campo Algodonero (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos*, 4 de noviembre de 2007, párr. 159.

¹²⁶⁹ ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párr. 14.

¹²⁷⁰ En particular, el Relator Ambeyi Ligabo, afirmó que “[l]os pueblos indígenas han pagado el precio más alto en el conflicto armado, al ser acusados con frecuencia, sin ninguna prueba efectiva, de actividades terroristas”, por lo que exhortó al Estado —en especial a altos funcionarios— a poner fin a este fenómeno que “en sí representa una grave violación de los derechos humanos y que exacerba la violencia y el resentimiento”. ONU. Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión. *Misión a Colombia*. E/CN.4/2005/64/Add.3, 26 de noviembre de 2004, párr. 72 y 92.

derechos humanos¹²⁷¹, el ACNUDH¹²⁷² y la Comisión de Expertos de la OIT¹²⁷³ han manifestado su preocupación respecto a la estigmatización pública y han exhortado al Estado a tomar medidas para poner fin a esta práctica. Según advirtió la Corte Constitucional en su Auto 004 de 2009, se presenta contra los pueblos indígenas y sus miembros un “patrón estructural y reiterado” de señalamientos, consistente en sindicarlos “individual y colectivamente, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores del grupo armado opuesto o de la Fuerza Pública”¹²⁷⁴.

775. La CIDH considera que los señalamientos y estigmatización en contra de dirigentes indígenas, aumentan gravemente el riesgo de ver afectados sus derechos a la vida e integridad, así como los de sus comunidades y familiares, por lo que tales actos resultan incompatibles con las obligaciones estatales de prevención y protección antes referidas. Al respecto, la Comisión ha indicado que constituye una violación del derecho a la honra y dignidad, los casos en que las autoridades estatales rinden declaraciones o emiten comunicados en los que se incrimina públicamente a un defensor por hechos que no han sido judicialmente comprobados¹²⁷⁵. Recuerda además que, bajo el principio de presunción de inocencia, los Estados deben evitar que se incrimine públicamente a un defensor o defensora cuyos presuntos delitos no han sido judicialmente declarados¹²⁷⁶. Los funcionarios públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas; o que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción y defensa de los derechos humanos¹²⁷⁷.

3. Militarización y enfrentamientos armados en territorios ancestrales de los pueblos indígenas

776. Los territorios ancestrales de los pueblos indígenas han sido y continúan siendo escenario frecuente de enfrentamientos armados, y los actores en conflicto ejercen control sobre éstos, colocando a los pueblos, comunidades y personas indígenas en medio del fuego cruzado¹²⁷⁸. La información recibida por la CIDH da cuenta de numerosos actos de violencia y ataques indiscriminados relacionados con la alta militarización de los territorios indígenas y su control por parte de los actores en conflicto, con el resultado de numerosas afectaciones a la vida y a la integridad física y cultural de las comunidades.

¹²⁷¹ ONU. Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición. *Misión a Colombia*. 1 de marzo de 2010. A/HRC/13/22/Add.3, párrs. 60 y 140.

¹²⁷² Véase ONU. ACNUDH. Informes de 2006 (párr. 83), 2007 (párr. 67), 2009 (párr. 83), y 2010 (párr. 68).

¹²⁷³ OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010. págs. 877-878.

¹²⁷⁴ Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. párr. 221.

¹²⁷⁵ CIDH, *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 616. CIDH. Informe No. 43/96, Caso 11.430, José Francisco Gallardo (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76.

¹²⁷⁶ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 616. CIDH, Informe de Fondo No. 43/96, Caso 11. 430, José Francisco Gallardo (México), 15 de octubre de 1996, párr. 76.

¹²⁷⁷ Véase CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 10. CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011, párr. 124.

¹²⁷⁸ Ya en su Informe sobre Colombia de 1981 la CIDH observó que una de las reivindicaciones de las organizaciones indígenas y campesinas era “la desmilitarización de las zonas rurales y diálogo a través de las organizaciones representativas del campesinado y de las comunidades indígenas para la búsqueda de soluciones a los problemas de orden público”. La Comisión afirmó en la oportunidad que “[l]as operaciones militares en las áreas rurales se traducen en excesos en detrimento de los sectores campesinos y que en algunos casos esos excesos lesionan intereses de personas ajenas a los hechos que provocan dichas operaciones [...]”. CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia*. D OEA/Ser.L/V/II.53 doc. 22, 30 junio 1981. Capítulo VII, Sección E, párr. 2, b) y 4.

777. Sobre la presencia de la Fuerza Pública, el Estado ha sostenido que la misma se realiza en todo el territorio nacional de conformidad con la obligación contenida en la Constitución Nacional de “garantizar el orden constitucional”, atendiendo a “estándares de garantía y cumplimiento de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario”, y que permiten combatir el accionar de grupos armados ilegales que generan vulneraciones, entre otras, a la población indígena¹²⁷⁹. En ese sentido, el Estado ha señalado que “no hay una política de militarización, lo que hay es una política de seguridad que busca la consolidación del control territorial para garantizar la consolidación de las condiciones de seguridad [...]”¹²⁸⁰.
778. Sin perjuicio de lo anterior, las organizaciones indígenas con las que se reunió la CIDH en su visita, enfatizaron que la militarización de los territorios es percibida como un factor que los coloca en situación de mayor riesgo y los expone a violaciones de sus derechos individuales y colectivos. Según la información recibida, ello estaría vinculado a que, en ciertas circunstancias, la presencia de la Fuerza Pública puede constituir un elemento que los expone a ataques de grupos al margen de la ley o al involucramiento de las comunidades en el conflicto; y de otro, se relaciona con hechos de violencia cometidos en el curso de operaciones de la Fuerza Pública en sus territorios.

779. En cuanto a la situación de riesgo, la CIDH recibió información que indica que miembros de la Fuerza Pública, cuando ocupan viviendas e instalaciones comunitarias de los pueblos indígenas, los exponen a la violencia de los enfrentamientos y a represalias de los grupos armados ilegales. En efecto, la información al alcance de la Comisión indica que, diversas comunidades indígenas han sido víctimas de enfrentamientos entre los actores armados ilegales y la Fuerza Pública, o entre los actores armados ilegales, en sus territorios ancestrales o en sus núcleos poblados¹²⁸¹. En el 2012, la CIDH continuó recibiendo información preocupante al respecto, siendo de especial gravedad la relativa a los pueblos indígenas en el Cauca, y en particular, aquellos en la zona norte del departamento¹²⁸². Por tal motivo, durante su visita *in loco* a Colombia, una subdelegación

¹²⁷⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 461-463, 468.

¹²⁸⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 469. El Estado también destacó que se han adelantado políticas de “fortalecimiento del relacionamiento” con la población indígena, por ejemplo, mediante capacitaciones al personal de la Fuerza Pública en temas de derechos de los pueblos indígenas en las cuales se cuenta en ocasiones con miembros de las mismas comunidades “como instructores y capacitadores”. Asimismo, indicó que existen en la actualidad 186 enlaces “que le permiten a este grupo poblacional tener un contacto directo con agentes de la Policía o del Ejército Nacional para presentar sus quejas y solicitudes”. El Estado indicó que estas actividades se enmarcan dentro de la Política Integral de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional, con la incorporación de una línea de atención a poblaciones vulnerables. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 470-471, 495.

¹²⁸¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 141.

¹²⁸² En particular, la CIDH fue informada que, en el marco de los enfrentamientos entre un grupo armado ilegal y la Fuerza Pública de Colombia, la explosión de un “taruco” habría ocasionado heridas a cinco profesionales de la salud y una persona indígena en Toribio. Igualmente, el 27 de enero tres personas indígenas habrían resultado heridas de bala por el combate entre el Ejército Nacional y las FARC, en los Resguardos de Corinto y Miranda entre las que se encontraba un niño de 8 años. Asimismo, el 27 de enero de 2012, Edinzon Trochez de 28 años de edad y el niño Saúl Silva Mosquera, de 8 años, habrían resultado heridos por impactos de balas perdidas. El mismo día habría sido gravemente herida la niña Silvia Casamachin Trompeta, de 13 años, como consecuencia de enfrentamientos en la vereda San Pedro, Resguardo de Corinto. Posteriormente, los días 14 y 15 de marzo se habrían producido enfrentamientos entre el Ejército Nacional y la guerrilla en distintas zonas del Resguardo de Corinto, lo que habría ocasionado lesiones a Brayan Icnor Mestizo Quitumbo, producto de un impacto de proyectil. De otro lado, el enfrentamiento entre la Policía Nacional, el Ejército Nacional y las FARC ocurrido el 24 de marzo en el Resguardo de Jambalo, habría dejado al menos dos personas civiles heridas, entre las cuales se encontraba un niño de 16. Sobre estos hechos, el Estado indicó que “con el fin de repeler el

de la CIDH se trasladó a dicho departamento, donde se reunió con organizaciones y autoridades indígenas, quienes informaron que habían documentado 156 casos de violación de derechos fundamentales vinculadas al conflicto armado, solo entre enero y noviembre de 2012.

780. En la oportunidad, la CIDH fue informada además que se produce el involucramiento de personas indígenas en el conflicto armado, en especial de niños y niñas, a través de su utilización en actividades de inteligencia o de transporte de elementos militares, colocándolos en claro riesgo de ser atacados por actores en conflicto¹²⁸³. Asimismo, los enfrentamientos armados en territorios indígenas son una de las causas principales de desplazamientos forzados de comunidades indígenas, pues según fue informada la CIDH durante su visita, de los 41 eventos de desplazamiento reportados de enero a noviembre de 2012, 27 fueron originados por confrontaciones armadas entre miembros del Ejército y grupos armados ilegales, dejando un total de 7.510 personas indígenas en situación de desplazamiento¹²⁸⁴.
781. La CIDH tomó conocimiento que en el curso de las operaciones militares de la Fuerza Pública en territorios indígenas se ha denunciado la ocurrencia de hechos de violencia contra pueblos indígenas y sus miembros¹²⁸⁵. En particular, la CIDH recibió información preocupante según la cual el 21 de junio de 2012 María Andrea Onogamá Arcila, indígena Embera-Chami, con ocho meses de gestación, y su esposo habrían sido atacados por militares de la Octava Brigada del Batallón San Mateo cuando se encontraban pescando en la vereda Itaurí del Resguardo Unificado en Pueblo Rico, Risaralda; como consecuencia del ataque la mujer indígena perdió a su bebé y habría fallecido¹²⁸⁶. Asimismo, según información recibida habría fallecido Eduar Fabián Guetio Bastos, joven indígena nasa, como consecuencia de una herida letal producida por efectivos militares el 18 de julio, en una vía del Resguardo de La Laguna Siberia, Municipio de Caldon, Cauca¹²⁸⁷. Otro de los graves abusos de los que ha tenido conocimiento la CIDH

ataque subversivo [...] se activó el plan de defensa” por parte de la Fuerza Pública, sin embargo, sostuvo que “en ningún momento se utilizaron las viviendas como trincheras ni mucho menos la que resultó afectada, solamente se realizó desplazamiento hasta el parque principal con el fin de evitar la aproximación de subversivos por la parte alta y baja del municipio [...]”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 473. La información disponible en su momento sobre el agravamiento de la situación de los pueblos indígenas en el norte del Cauca, fue motivo de especial preocupación para la CIDH, tal y como lo expresó mediante un comunicado de prensa en el cual instó al Estado a “evitar la realización de acciones armadas que pongan en peligro la vida o integridad de la población civil”. Comunicado 94/12. *CIDH condena muertes y expresa preocupación por la situación de violencia en el norte del Cauca*, Colombia. Washington, D.C., 25 de julio de 2012.

¹²⁸³ La información al alcance de la CIDH indica que ello se produciría en otras zonas del país. Véase al respecto Cabildo Mayor Indígena del Resguardo Río Murindó y Chageradó Turriquitado. *Pronunciamiento de las autoridades frente a la utilización de jóvenes indígenas como informantes por parte del Ejército Nacional*. Comunicado a la opinión pública del 1 de abril de 2013. Disponible en: <http://cms.onic.org.co/2013/04/pronunciamiento-de-las-autoridades-del-resguardo-rio-murindo-y-chagerado-turriquitado-frente-a-la-utilizacion-de-jovenes-indigenas-como-informantes-por-parte-del-ejercito-nacional/>. Pese a las denuncias recibidas, el Estado sostiene que “[...] la Fuerza Pública no obliga a ningún ciudadano a brindar información ni se presenta un [...] ‘involucramiento; de las comunidades indígenas’, reiterando que “las actuaciones de la Fuerza Pública cumplen con los estándares establecidos por el Derecho Internacional Humanitario”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 472.

¹²⁸⁴ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 14.

¹²⁸⁵ La Corte Constitucional en su Auto 004 identificó entre los factores que caracterizan la violencia que se cierne sobre los pueblos indígenas, las “[a]menazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades [...] por algunos miembros individuales de la Fuerza Pública”. Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. párr. 2.2.

¹²⁸⁶ ONIC. Risaralda, CRIR: “queremos vivir en paz en nuestro territorio”. Disponible en: <http://cms.onic.org.co/2012/06/risaralda-queremos-vivir-en-paz-en-nuestro-territorio/>

¹²⁸⁷ ACIN. “Cauca: Fuerza Pública asesina Indígena Nasa en Caldon”. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/noticias/3-newsflash/4360-cauca-fuerza-publica-asesina-indigena-nasa-en-caldono>. En relación con estos hechos, el Estado

-que se producen en el contexto de la militarización-, son los actos de violencia sexual contra mujeres indígenas, a los que se referirá en el punto 7 de la presente sección.

782. La CIDH observa que la militarización y enfrentamientos armados en los territorios indígenas tienen como consecuencia la restricción del ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y convierte a sus miembros en objeto de diversas y graves formas de violencia que afecta su derecho a la vida, integridad personal y su pervivencia física y cultural.
783. Los actores armados en los territorios ancestrales ponen en peligro real e inminente a sus miembros, suponen una afectación para sus procesos de consolidación étnica y cultural, así como para el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos. Los pueblos indígenas en Colombia han rechazado sistemáticamente la militarización de sus territorios, han hecho expresas declaraciones de neutralidad¹²⁸⁸ y reclamado la desmilitarización de sus territorios¹²⁸⁹.
784. La CIDH valora la información sobre esfuerzos dirigidos a establecer mecanismos de diálogo entre los pueblos indígenas y autoridades estatales, así como aquella relativa a la adopción de directrices dirigidas a fortalecer el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas y sus miembros por parte de la Fuerza Pública¹²⁹⁰. Asimismo, toma nota que, como parte de la “Política Integral en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario” del Ministerio de Defensa Nacional, el 30 de octubre de 2006 fue expedida la Directiva No. 16 que establece la “política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas”. Tal Directiva establece que las “Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en ejercicio de sus funciones, [deben tomar] las medidas necesarias para hacer efectivos sus derechos individuales y colectivos, especialmente sus derechos de autonomía, [...] territorio y [...] jurisdicción especial”. En concordancia con estos postulados, la Directiva No. 16 de 2006 dispone que los miembros de la Fuerza Pública deben “[t]omar medidas preventivas para procurar la integridad de las comunidades durante la ejecución de operaciones militares y policiales en sus territorios y para dar estricta aplicación de las normas de Derecho Internacional Humanitario”

informó que la jurisdicción penal militar inició una investigación penal la cual “se encuentra actualmente en etapa de instrucción, [y que] el batallón de Combate terrestre No. 145 inicia investigación disciplinaria [...la cual] es retomada [...] por poder preferente a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos [que] se encuentra en etapa de instrucción”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 465.

¹²⁸⁸ Como observó la CIDH en su Informe Anual de 2004, “[...] los pueblos indígenas han dado a conocer a la opinión pública nacional e internacional su rechazo categórico a ser involucrados en el conflicto armado, exigiendo a todos los combatientes que respeten su derecho a la autonomía y neutralidad, declarándose en resistencia comunitaria frente a los actores del conflicto armado interno y al propio Estado, en defensa de su autonomía, de los derechos humanos y con el objeto de asegurar su supervivencia colectiva”. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5 rev. 1, 23 febrero 2005, Capítulo IV. Colombia, párr. 24.

¹²⁸⁹ La CIDH tuvo conocimiento en el 2012 que, ante las graves consecuencias de los enfrentamientos entre la Fuerza Pública y un grupo armado ilegal, la Autoridades indígenas del Norte del Cauca habían solicitado a ambos actores del conflicto el cese de los enfrentamientos armados y el retiro de su territorio. La información disponible indica que, entre el 17 y 18 de julio de 2012, miembros del pueblo Nasa habrían procedido a desalojar a los efectivos militares y posteriormente, éstos habrían retomado su posición en la zona. Según información de las autoridades indígenas, estos hechos violentos habrían dejado como resultado decenas de personas indígenas heridas. Véase ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 1.

¹²⁹⁰ Al respecto, la CIDH observa que el Ministerio de Defensa cuenta con una “Política integral en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”, que dispone como una de sus líneas de acción la “atención a grupos especiales” -dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas- al considerar que “requieren un trato diferenciado por parte de la Fuerza Pública y merecen especial atención”. Dicha política recoge el postulado constitucional que crea “jurisdicciones especiales (art. 246) y otorga a los pueblos indígenas facultades para regular la vida social y administrar justicia en esos territorios” y señala que “es doctrina en el Ejército Nacional incorporar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que les otorga la Constitución, cuando se opera en sus territorios”. Ministerio de Defensa Nacional. *Política Integral en DDHH y DIH*. págs. 26 y 30. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/Politica_DDHH_MDN.pdf

y que deben “[r]espeter los lugares especiales de prácticas espirituales y culturales que se constituyen en sitios sagrados, previamente definidos en cada comunidad”. Respecto a la autonomía, establece que se mantendrá una “adecuada coordinación entre autoridades de la Fuerza Pública y autoridades indígenas, en atención al carácter público de las mismas”. Señala además que “[e]n ese contexto, al ingresar a un territorio indígena, el Comandante tomará contacto con la autoridad indígenas correspondiente, para informar de su presencia, salvo que la naturaleza de la operación no lo permita”¹²⁹¹.

785. No obstante, como se ha advertido previamente, la información disponible da cuenta de la falta de implementación efectiva de tales postulados, en vista de lo que la CIDH hace un llamado al Estado colombiano a desplegar mayores esfuerzos por ponerlos en práctica, de conformidad con sus obligaciones nacionales¹²⁹² e internacionales¹²⁹³. Asimismo, reitera que el Estado colombiano debe asegurar que las comunidades indígenas gocen del control efectivo de sus tierras y de los territorios designados como resguardos y demás tierras comunitarias sin interferencia de personas que procuren mantener o tomar el control de éstos mediante violencia o por cualquier otro medio, en detrimento de sus derechos individuales y colectivos¹²⁹⁴.

¹²⁹¹ Véase Directivas de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa. 2003 - 2007. Disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Directivas_DDHH.pdf. La CIDH también toma nota de la información aportada por el Estado sobre la implementación durante 2013, del “Plan Integral para la Seguridad al Ciudadano ‘Corazón Verde’ de la Policía Nacional, que contempla la “estrategia de protección a poblaciones vulnerables, por medio de la cual son planteados objetivos específicos los cuales son cumplidos gradualmente [...]”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 475.

¹²⁹² La Corte Constitucional ha emitido decisiones dirigidas a proteger a pueblos indígenas frente a la ocupación ilegal por parte de la Fuerza Pública de territorios ancestrales [Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004 y Autos de Cumplimiento. Auto N° 173 de 2012]. Igualmente, en su Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional reconoció que entre los *procesos bélicos* que se desenvuelven en territorios indígenas que afectan directa y manifiestamente a las comunidades indígenas y sus miembros, se encuentran “(i) [las] incursiones y presencia de grupos armados ilegales en territorios indígenas, en ocasiones seguidas de una fuerte militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública; (ii) confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública, en territorios indígenas, o cerca de éstos; (iii) ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública[...]” [Corte Constitucional de Colombia. Auto 004/09, de 26 de enero de 2009. párr. 2.1].

¹²⁹³ Al respecto, la CIDH observa que la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 30, dispone que: “1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. 2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares”. La CIDH recuerda que la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que si bien dicha Declaración, por su naturaleza, no posee la misma fuerza normativa que un tratado, debe ser aplicada directamente y tomada en consideración al momento de establecer el alcance de los derechos de los pueblos indígenas. Dicha Corte ha indicado también que la Declaración precisa el alcance de las obligaciones que Colombia debe asumir para asegurar la eficacia de los derechos de los pueblos indígenas desarrollados por la jurisprudencia constitucional y la Constitución. Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 2012. Sentencia T-704 de 2006 y Sentencia T-514 de 2009.

¹²⁹⁴ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999. Capítulo X, Sección J, párr. 3.

4. Afectación de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales por minas antipersonal y municiones sin explotar

786. Según ha advertido la CIDH en forma consistente y reiterada, numerosos pueblos y comunidades indígenas en Colombia han sido afectadas por la presencia de minas antipersonal (en adelante, “MAP”) y municiones sin explotar (en adelante, “MUSE”)¹²⁹⁵. Ello fue confirmado por información recibida durante su visita, según la cual hasta noviembre de 2012, se reportaron 23 víctimas indígenas de MAP-MUSE, de las cuales 11 eran niños y niñas entre 9 y 18 años¹²⁹⁶. Según cifras del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas (PAICMA), entre 1990 y 2012, se registraron 307 víctimas indígenas, de las cuales 207 (67%) resultaron heridas y 100 (33%) fallecieron. Del total de víctimas, el 34% (104) eran personas menores de edad; 32 niñas y 72 niños. De acuerdo a la misma fuente, solo en el 2012 se registraron 42 víctimas pertenecientes a pueblos indígenas; 15 mujeres y 27 hombres, de lo cual se evidencia que el 2012 constituyó el cuarto año con mayor número de víctimas desde 1997¹²⁹⁷. Conforme ha expresado reiteradamente la CIDH a través de sus informes anuales¹²⁹⁸, es de particular preocupación la situación del pueblo Awá, el cual se encuentra gravemente afectado por el sembrado de minas en su territorio que, entre otros factores, dieron lugar al otorgamiento de medidas cautelares por parte de la CIDH desde el 16 de marzo de 2011.

787. Además de la afectación a la vida e integridad física de personas indígenas, el minado del territorio ancestral genera situaciones de confinamiento y de limitación de actividades de sustento de las comunidades, tales como caza, pesca y recolección de alimentos, cuyo principal resultado es una crítica situación de desnutrición entre sus miembros. Ello impide además el ejercicio pleno del derecho a la libre movilización en el territorio ancestral, el acceso a centros de salud, o sitios sagrados, así como la asistencia de niños y niñas a las escuelas. La victimización de personas indígenas por MAP-MUSE es también una causa de desplazamiento forzado. La presencia de minas antipersonal en los territorios indígenas fue reconocida por la Corte Constitucional colombiana como uno de los factores que causan confinamientos de familias y comunidades enteras¹²⁹⁹. Asimismo, el ACNUDH¹³⁰⁰, el Relator Especial de la ONU sobre la situación

¹²⁹⁵ Véase, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr.116; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs. 142-144; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 98; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 91; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 61; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997, Capítulo IV. Colombia, párr. 116.

¹²⁹⁶ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 18.

¹²⁹⁷ Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

¹²⁹⁸ Véase CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997, Capítulo IV. Colombia, párr. 116 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 61 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 91; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 98; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 114.

¹²⁹⁹ Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. párr. 224.

¹³⁰⁰ El ACNUDH se ha referido a víctimas indígenas de minas antipersonal en los siguientes informes anuales: ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 28 de febrero de 2008, A/HRC/7/39. párrs. 43, 47, 50 y 51; ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 9 de marzo de 2009. A/HRC/10/32, párr. 30; ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 4 de marzo de 2010. A/HRC/13/72, párr. 70; y ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 3 de febrero de 2011. A/HRC/16/22, párr. 70.

de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas¹³⁰¹, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas¹³⁰², y el Comité de Derechos del Niño¹³⁰³ han expresado su preocupación por la afectación de MAP-MUSE en territorios indígenas.

788. La CIDH nota que el Estado colombiano ha diseñado e implementado acciones dirigidas a atender la situación de MAP-MUSE en el país, las cuales estarían a cargo del PAICMA¹³⁰⁴. Asimismo, el 6 de septiembre de 2000 ratificó la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su Destrucción, también llamada Convención de Ottawa, por la que se prohíbe el uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal¹³⁰⁵. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado por hacer frente a la problemática a través de programas específicos que han alcanzado algunos avances en la aplicación de un enfoque étnicamente diferenciado, además de las acciones dirigidas a dar cumplimiento al Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional y al Auto 174 de 2011 relativo al pueblo Awá¹³⁰⁶.
789. No obstante, en vista de la continuidad y gravedad de la información recibida, la CIDH hace un llamado al Estado colombiano a realizar mayores esfuerzos para lograr la eliminación de las MAP-MUSE en los territorios indígenas. A tal efecto, considera particularmente relevante la adopción e implementación efectiva de un enfoque culturalmente adecuado, que sea transversal a los distintos componentes de acción del PAICMA y que permita una intervención acorde con las diversas realidades y desafíos que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas. Entre las medidas que la CIDH considera relevantes, se encuentran la elaboración

¹³⁰¹ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Informe sobre misión a Colombia*. 10 de noviembre de 2004. E/CN.4/2005/88/Add.2. párr. 28.

¹³⁰² ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. párr. 66.

¹³⁰³ ONU Comité de los Derechos del Niño. *Observaciones finales sobre Colombia*. CRC/C/COL/CO/3. 8 de junio de 2006. párr. 94.

¹³⁰⁴ De acuerdo a la información disponible, hasta el 2002, las labores de coordinación y regulación en la materia estaban a cargo del Observatorio de Minas Antipersonal, adscrito al Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. El 25 de julio de 2002 fue expedida la Ley 759 —reglamentada mediante Decreto 2150 de 2007— mediante la cual se creó el PAICMA, dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinado por el Vicepresidente de la República. Según información pública, el PAICMA tiene a su cargo la coordinación y regulación de la “Acción Integral contra Minas Antipersonal” en Colombia, y de servir como Secretaría Técnica de la Autoridad Nacional de Minas antipersonal, denominada “Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Contra Minas” (CINAMAP). Véase Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>. Asimismo, la CIDH toma nota de la información aportada por el Estado en relación con las actividades desplegadas por las Fuerzas Militares en materia de desminado en el territorio nacional, entre éstas, la consolidación de 9 pelotones de desminado dentro del Batallón de Ingenieros Militares No. 60; y las labores de ‘desminado de emergencia’ en zonas consideradas de “afluencia común o tránsito necesario”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 481-482.

¹³⁰⁵ ONU. *UN treaty collections*. Disponible en: <http://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&lang=en>. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó que en atención al cumplimiento de sus obligaciones internacionales, las Fuerzas Militares de Colombia, “no utilizan en forma alguna este tipo de artefactos”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 479.

¹³⁰⁶ En concreto, la información disponible indica que, entre otros avances, se encuentra el desarrollo de una estrategia de intervención con enfoque étnico, territorial y diferencial en los departamentos de Nariño y Putumayo con el pueblo Awá; la formulación y gestión de un proyecto con el pueblo Emberá-Katío en el departamento de Córdoba; el desarrollo e implementación de un programa de fortalecimiento de las capacidades de organizaciones y comunidades para la implementación de la AICMA con enfoque diferencial. Véase Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Informe de Gestión 2011. págs. 25-28. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/programa/Paginas/InformesGestion09.aspx>; Presentación del Informe de Gestión 2012. Disponible en: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Noticias/2012/Paginas/121221b.aspx>.

de planes especiales de prevención de accidentes, con especial énfasis en los pueblos con mayor contaminación y victimización de MAP-MUSE, construidos en concertación con estos pueblos; el incremento de recursos para la educación en el riesgo que representan las MAP-MUSE; el aumento de esfuerzos y acciones para realizar el desminado de territorios indígenas, en concertación con sus autoridades tradicionales; la atención a las víctimas, sus familias y comunidades en aplicación de un enfoque culturalmente adecuado; y la consideración en el sistema de información del componente étnico y territorial, de modo que sea públicamente accesible el pueblo específico al que pertenece la víctima, así como el número y extensión de resguardos o territorios indígenas afectados por MAP-MUSE.

5. Fumigaciones que afectan territorios indígenas

790. El tráfico ilícito de drogas constituye una de las fuentes principales de recursos para los grupos al margen de la ley, y por lo tanto contribuye a la sostenibilidad al conflicto armado. De acuerdo al Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (en adelante, “SIMCI”) de Naciones Unidas, para el 2011 existían en Colombia más de 64.000 hectáreas con cultivos de coca, de las cuales 6.004 hectáreas se encuentran en resguardos indígenas, lo que representa el 9% del total nacional¹³⁰⁷. El cultivo de coca para fines ilícitos, como el narcotráfico, debe distinguirse del uso ancestral de la coca, la que tiene para algunos pueblos indígenas de Colombia y otros países de la región, un valor espiritual, religioso, curativo y alimenticio, lo que ha sido reconocido por la Corte Constitucional colombiana¹³⁰⁸ y contemplado en el ordenamiento interno¹³⁰⁹.
791. La CIDH advierte que el cultivo ilícito de coca afecta a las comunidades indígenas que habitan en las zonas de producción en diferentes ámbitos de su vida¹³¹⁰. Así, por ejemplo, tiene un impacto en la autonomía de los pueblos indígenas por la coacción armada y el empleo de la violencia que ejercen narcotraficantes y grupos armados; así como por la militarización de los territorios indígenas afectados por los cultivos, lo que a su vez genera afectaciones a sus derechos vinculadas al enfrentamiento armado, desplazamiento forzado y limitaciones a su movilidad. En el ámbito sociocultural, se ven trastocados patrones tradicionales por la imposición de nuevos, dando lugar a procesos de disgregación cultural y social, pérdida de actividades comunitarias y rituales, y surgimiento de problemas sociales relacionados con la llegada de colonos. Los cultivos ilícitos tienen también un impacto en el territorio indígena y por ende, en el sustento de las comunidades, causado por las limitaciones de movilidad o su confinamiento, y el impedimento de acceso o afectación de zonas de producción alimentaria, caza, pesca o recolección. Igualmente, se produce un impacto ecológico, como consecuencia de

¹³⁰⁷ ONUDD/ Gobierno de Colombia. Colombia: *Censo de cultivos de coca de 2011*, pág. 36. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/censo_de_cultivos_de_coca_2011_small.pdf. Según señala el mismo documento, “La información de territorios indígenas en Colombia es reportada por el IGAC [Instituto Geográfico Agustín Codazzi]”.

¹³⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-882/11, 23 de noviembre de 2011, párr. 2.5.2.1. Véase también Sentencia C-176, 12 de abril de 1994 y Sentencia SU-383, 13 de mayo de 2003.

¹³⁰⁹ El artículo 7 de la Constitución colombiana -referido al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural-, el artículo 7 de la Ley 30 de 1986 y el artículo 14.2 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, ratificada por Colombia el 10 de junio de 1994, protegen el uso tradicional de la coca.

¹³¹⁰ Ya en su informe sobre Colombia de 1999, la CIDH advirtió que: “En el caso de los pueblos indígenas colombianos, la represión de los cultivos ilícitos (especialmente de plantas de coca, amapola y marihuana) y de su tráfico tiene consecuencias de incremento de la violencia, de invasión de territorios indígenas por colonos cocaleros y de pérdida de identidad cultural y deterioro de la organización y autoridad propias. Ese impacto se acentúa en Colombia porque los cultivos ilícitos en este país no son una extensión de prácticas comerciales indígenas ancestrales, sino un fenómeno relativamente nuevo para ellos”. CIDH. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999. párr. 50. Asimismo, la CIDH se ha referido a la afectación de pueblos o comunidades indígenas por fumigaciones en el Capítulo IV sobre Colombia de sus Informes Anuales de 2008 (párr. 91) y 2010 (párr. 147).

la deforestación, y la utilización de herbicidas, plaguicidas y fertilizantes. Esto genera a su vez insuficiencia alimentaria y desnutrición¹³¹¹.

792. En relación con esta problemática, el Estado ha presentado información sobre la implementación del “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato (PECIG)”, por parte de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional¹³¹². En ese sentido, el Estado precisó que “la actividad de erradicación por el método de aspersión aérea no se hace de manera indiscriminada, toda vez que su ejecución se adelanta a través de tres fases integradas: detección, aspersión y verificación [...]”¹³¹³. Asimismo, el Estado se refirió al procedimiento de quejas diseñado por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, como “una de las alternativas que se tienen para mitigar, compensar o reponer los daños que se puedan generar con ocasión del programa de erradicación de cultivos ilícitos [...]”, y mediante la cual las personas afectadas pueden presentar sus denuncias directamente ante la Alcaldía Municipal¹³¹⁴. Adicionalmente, el Estado informó de la existencia de mecanismos de reparación previstos por la Policía Nacional, para “generar las reparaciones necesarias en situaciones en las que se pueda generar una afectación con ocasión de la labor de erradicación”¹³¹⁵.

793. A la luz de lo anterior, y como ha expresado la CIDH anteriormente, el Estado colombiano tiene derecho a combatir la producción y el tráfico ilícito de drogas, y como parte de este objetivo, realizar acciones destinadas a erradicar los cultivos de uso ilícito¹³¹⁶. La CIDH observa que una parte importante de la estrategia para reducir la oferta de drogas en Colombia se basa en la erradicación forzosa de los cultivos ilícitos mediante fumigaciones aéreas y erradicación manual. La información disponible indica que la modalidad utilizada mayoritariamente ha sido las fumigaciones aéreas, realizadas “con una mezcla del herbicida de ingrediente activo glifosato, un coadyuvante y agua”¹³¹⁷. Si bien ambas modalidades pueden afectar a los pueblos indígenas y sus territorios, la aspersión aérea presenta mayores y graves consecuencias, además de lo amplio e indiscriminado de su alcance, y la dificultad de medir sus efectos. Ciertamente, debido a las sustancias utilizadas, las fumigaciones aéreas afectan los cultivos de subsistencia de los pueblos indígenas; erosionan los suelos; causan daños al hábitat destinado a actividades de caza, pesca y recolección; contaminan el agua; y tienen efectos directos

¹³¹¹ Véase Mingorance F, Minelli F, Le Du H y Olsen V. *Tierra Profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas de Colombia. Cultivos Ilícitos*. Human Rights Everywhere (HREV) y ONIC. 2008. págs. 28-30. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HREV_Tierra_profanada_2_cultivosilicitos.pdf

¹³¹² En cumplimiento a la Resolución No. 0013 de 27 de junio de 2003, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, y bajo las medidas contempladas en el “Plan de Manejo Ambiental”, regulado mediante Resolución No. 1054 de 30 de septiembre de 2004, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹³¹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 483-486.

¹³¹⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 487.

¹³¹⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 538.

¹³¹⁶ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999. párr. 52.

¹³¹⁷ Durante el período 2000-2006 se reportó un área erradicada de 974.533 hectáreas de coca y 25.038 hectáreas de amapola. Un total de 856.759 hectáreas (88%) se erradicaron mediante aspersión, mientras que a través de la erradicación manual se erradicaron 117.774 hectáreas (12%). Para el 2011, se reportó la erradicación manual de 34.170 hectáreas (25%) frente a 103.302 hectáreas (85%) de coca erradicadas a través de aspersión con glifosato. ONUDD/ Gobierno de Colombia. *Colombia: Censo de cultivos de coca de 2011*, págs. 76 y 79. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/censo_de_cultivos_de_coca_2011_small.pdf.

en la salud de las personas. Pueden causar incluso desplazamientos forzados de familias o comunidades indígenas¹³¹⁸.

794. La CIDH tiene en cuenta la información aportada por el Estado, no obstante destaca que durante su visita recibió información que indica que numerosas comunidades indígenas vendrían sufriendo los efectos negativos de fumigaciones aéreas, sin que previo a las aplicaciones se les hubiera informado sobre sus efectos y consultado sobre su aplicación¹³¹⁹. La afectación por fumigaciones aéreas también ha sido denunciada por instancias internacionales, como el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas¹³²⁰, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU¹³²¹, el ACNUDH¹³²², el Comité de Derechos del Niño¹³²³, y el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental¹³²⁴. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana advirtió en su Auto 004 de 2009 que las fumigaciones de cultivos ilícitos y sus efectos indiscriminados forman parte de los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado que afectan los territorios indígenas, e identificó como pueblos más afectados a los Wiwa, Kankuamo, Arhuaca, Kogui, Embera-Katío, Awá y Kofan¹³²⁵. De acuerdo a un estudio realizado por *Human Rights Everywhere* y la ONIC, entre 2000 y 2006, al menos 33 pueblos indígenas fueron afectados por la erradicación aérea (36% del total de pueblos existentes), así como 105 de sus territorios¹³²⁶. No obstante, se advierte la inexistencia de un registro oficial y fiable acerca de los territorios indígenas afectados por las fumigaciones aéreas y los daños causados.
795. Como han señalado la CIDH y la Corte Interamericana, bajo los instrumentos interamericanos, los Estados tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando

¹³¹⁸ Al respecto, el Comité de DESC de la ONU señaló en sus observaciones finales sobre Colombia de 2001 que: “[...]observa con preocupación las negativas consecuencias de la parte militar del Plan Colombia, que ha tenido como efecto nuevos desplazamientos de poblaciones afectadas por la fumigación de cultivos ilícitos[...]”. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre Colombia*. E/C.12/1/Add.74. 30 de noviembre de 2001. párrs. 11 y 32. Véase también Mingorance F, Minelli F, Le Du H y Olsen V. *Tierra Profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas de Colombia. Cultivos Ilícitos*. Human Rights Everywhere (HREV) y ONIC. 2008. pág. 21. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HREV_Tierra_profanada_2_cultivosilicitos.pdf.

¹³¹⁹ Sin perjuicio de ello, el Estado sostiene que en el caso de los resguardos indígenas debidamente constituidos, se realiza un proceso de consulta previa antes de una “intervención en materia de erradicación al interior del resguardo”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 537. La CIDH no cuenta con información específica de sustento a estos procesos.

¹³²⁰ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Informe sobre misión a Colombia*. E/CN.4/2005/88/Add.2. 10 de noviembre de 2004. párr. 106. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

¹³²¹ ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. E/C.19/2011/3, 11 de febrero de 2011. párr. 71.

¹³²² ONU. ACNUDH. Informe Anual. Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 24 de febrero de 2003, E/CN.4/2003/13. párr. 100. ONU. ACNUDH. Informe Anual. Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2008, A/HRC/7/39, párr. 56.

¹³²³ ONU. Comité de los Derechos del Niño. *Observaciones finales sobre Colombia*. CRC/C/COL/CO/3. 8 de junio de 2006. párrs. 72 y 73.

¹³²⁴ ONU. Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. *Nota preliminar sobre la misión al Ecuador y Colombia*. A/HRC/7/11/Add.3. 4 de marzo de 2008. párrs. 19 y 20.

¹³²⁵ Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. párr. 2.3.3.

¹³²⁶ Véase Mingorance F, Minelli F, Le Du H y Olsen V. *Tierra Profanada: Impacto de los megaproyectos en Territorios Indígenas de Colombia. Cultivos Ilícitos*. Human Rights Everywhere (HREV) y ONIC. 2008. pág. 21. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/HREV_Tierra_profanada_2_cultivosilicitos.pdf

en consideración la especial relación entre los pueblos indígenas y la tierra y los recursos naturales. Esta es una manifestación concreta de la regla general según la cual el Estado debe garantizar que “los pueblos indígenas sean consultados sobre los temas susceptibles de afectarlos”, teniendo en cuenta que la consulta debe “estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado”, según dispone el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La CIDH enfatiza que la consulta y consentimiento no se limitan a asuntos que afecten los derechos de propiedad indígena, sino que también son aplicables a otras decisiones o acciones administrativas o legislativas de los Estados que tienen un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas¹³²⁷. Conforme ha sido advertido por la CIDH en los párrafos precedentes, las fumigaciones áreas en territorios indígenas afectan derechos e intereses de los pueblos indígenas y corresponde, por tanto, al Estado colombiano dar cumplimiento pleno a las obligaciones relativas al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, conforme a los estándares del sistema interamericano¹³²⁸.

6. Desplazamiento forzado y la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009

796. La principal consecuencia del impacto agudo del conflicto armado sobre los pueblos indígenas es el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, cuya magnitud e impactos destructivos han sido descritos por la CIDH a través de sus informes anuales¹³²⁹ y han ameritado el otorgamiento de medidas cautelares¹³³⁰. La Comisión ha observado que los desplazamientos afectan mayormente a personas y comunidades ubicadas en zonas donde

¹³²⁷ Véase, entre otros, CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema Interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 273. CIDH. *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 40, 7 de agosto de 2009, párr. 158; Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172 y Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

¹³²⁸ En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional frente a la acción de tutela presentada por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) en virtud a la aplicación de aspersión aérea de herbicidas, sin surtir el procedimiento de consulta previsto en el Convenio 169 de la OIT y ocasionando un daño ambiental considerable en sus territorios. Al respecto, la Corte Constitucional dispuso que las entidades correspondientes “deberán consultar de manera efectiva y eficiente a los pueblos indígenas y tribales de la amazonía colombiana sobre las decisiones atinentes al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos que adelantan en sus territorios “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Corte Constitucional. Sentencia. SU-383. 13 de mayo de 2003.

¹³²⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 148; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 94; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 89; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2006*, OEA/Ser.L/V/II.127, Doc. 4, rev. 1, 3 marzo 2007, Capítulo IV. Colombia, párrs. 35-38; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 febrero 2006, Capítulo IV. Colombia, párrs. 27-30; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5 rev. 1, 23 febrero 2005, Capítulo IV. Colombia, párrs.23-27; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 diciembre 2003, Capítulo IV. Colombia, párr. 12; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003, Capítulo IV. Colombia, párrs. 34-35; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 rev., 16 abril 2002, Capítulo IV. Colombia, párrs. 6 y 10 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 abril 2001, Capítulo IV. Colombia, párrs. 3, 21, 22 y 29.

¹³³⁰ CIDH. Medida cautelar 355/10 - 21 familias de la comunidad Nonam del pueblo indígena Wounaan. Medida cautelar 21/05 - Pueblo indígena Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta.

se produce el mayor número de confrontaciones armadas y que el despojo de tierras por los actores armados ilegales determina en su mayoría los desplazamientos¹³³¹. En efecto, el desplazamiento forzado indígena en Colombia resulta, por una parte, de la violencia ejercida en el marco del conflicto armado, como enfrentamientos entre la Fuerza Pública y grupos armados, bombardeos, presencia y accidentes de MAP-MUSE, restricciones a la libertad de movimiento, estigmatizaciones e incursiones armadas. Estos factores se entrelazan con procesos territoriales y socioeconómicos conexos vinculados a la explotación legal e ilegal de recursos naturales, proyectos de infraestructura o cultivos lícitos e ilícitos¹³³².

797. Desde hace más de una década, Colombia se ubica entre los primeros países con mayor número de población en situación de desplazamiento en el mundo. Si bien el desplazamiento forzado afecta a grandes sectores de la población colombiana, los pueblos indígenas han sido afectados con mayor dureza. Esto se evidencia a través de las cifras que, a pesar de las enormes diferencias entre las oficiales y las no oficiales, dan cuenta de la existencia de una grave crisis humanitaria producto del desplazamiento forzado. En efecto, como advierte ACNUR, los indígenas en Colombia representan el 3.4% de los casi 3.9 millones de desplazados internos. Según la misma fuente, entre 1997 y 2011 se desplazaron un total de 106.562 y sólo en el 2011 se desplazaron 4.080 indígenas en Colombia¹³³³. De acuerdo a la ONIC, entre 2002 y 2008 se presentó el desplazamiento forzado de aproximadamente 70.351 personas indígenas¹³³⁴; mientras que en el 2010 se desplazaron 1.146¹³³⁵ y en el 2011, 5.011 personas indígenas¹³³⁶. Por su parte, el Estado colombiano informó a la CIDH que, entre 2002 y 2008, se desplazaron 55.325 personas indígenas, esto es, 15.026 menos que las reportadas por la ONIC para el mismo periodo¹³³⁷. Igualmente, cifras oficiales para diciembre de 2010 indican que, entre 2005 y 2010, se desplazaron 52.521 personas pertenecientes a pueblos indígenas en Colombia¹³³⁸.

¹³³¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 65; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 35; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr.83.

¹³³² La complejidad de factores que dan lugar al desplazamiento y su vinculación con procesos conexos al conflicto ha sido advertida por distintas instancias, como el ACNUR. Según las *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia*, “en las zonas que se utilizan para grandes proyectos económicos, tales como minerales y exploraciones de petróleo, desarrollos agroindustriales o instalaciones hidroeléctricas, las comunidades indígenas corren un grave peligro de desalojo y desplazamiento”. [ACNUR. *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia*. 27 de mayo de 2010. HCR/EG/COL/10/2. pág. 23. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/>. Véase también ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3.

¹³³³ ACNUR. *Situación Colombia: Pueblos indígenas*. 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/pueblos-indigenas-en-colombia/?L=csuxwvmen>. De acuerdo a la Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en 2010 el porcentaje de personas indígenas desplazados representaban el 6.4%, mientras que representan el 3.4% del total de población nacional. CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 18.

¹³³⁴ ONIC. *Violaciones de derechos humanos en los pueblos indígenas: Nuestra realidad en cifras*. Documento aportado por la ONIC a la CIDH. 18 de noviembre de 2008. CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV. párrs. 86 y 87.

¹³³⁵ ONIC. *Los Derechos Humanos de los pueblos indígenas de Colombia durante el 2010 y en el inicio del gobierno Santos*. Bogotá, diciembre 2010. pág. 21.

¹³³⁶ ONIC. *La protección efectiva de los pueblos indígenas frente al conflicto armado en Colombia. Una tarea pendiente*. Bogotá, 2011. pág. 21.

¹³³⁷ Nota DDH No. 5717/0223 de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia de fecha 5 de febrero de 2009, pág. 40. CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV. párr. 86 y 87.

¹³³⁸ ACNUR. “Colombia situation”. (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela) Indígenas No. 4. Disponible en: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2011.pdf?view=1

Según datos del Registro Único de Población Desplazada a febrero de 2011 se registran 93.000 indígenas, siendo el segundo grupo étnico más afectado¹³³⁹.

798. Es de suma preocupación para la CIDH la información recibida en su visita según la cual en el 2012 se presentó un aumento alarmante del desplazamiento forzado indígena, causado principalmente por constantes enfrentamientos armados en territorios indígenas¹³⁴⁰. De acuerdo a la ONIC, hasta noviembre de 2012 se registraron 41 eventos de desplazamiento masivo, lo que representó la movilización forzada de 11.596 personas y 2.690 familias, suma que es más del doble que la registrada en 2011 por dicha organización¹³⁴¹. La CIDH considera de particular gravedad la información brindada por beneficiarios de medidas cautelares durante su visita según la cual 1.725 personas del pueblo Awá habrían sido desplazadas forzosamente durante el 2012. Observa además que en el departamento del Cauca se produjo el mayor número de indígenas desplazados al alcanzar las 4.584 personas, seguido por el Chocó donde se desplazaron 3.469 personas y Nariño, con 1.625¹³⁴². La CIDH toma nota con preocupación que los pueblos más afectados en el 2012 fueron los Embera (4.860), Nasa (4.674), Awá (1.725), Wounaan (237) y Jiw (100)¹³⁴³.
799. La CIDH considera que estas cifras, de por sí alarmantes, no permiten acercarse a las reales dimensiones de la situación, dada la notada inconsistencia en las estadísticas y la existencia de un alto número de subregistro no calculado que presenta el desplazamiento indígena por sus características particulares. Al respecto, la CIDH enfatiza que es importante reconocer que los pueblos y comunidades indígenas son afectados por modalidades específicas de desplazamiento forzoso, las cuales deben ser tomadas en cuenta en los registros oficiales¹³⁴⁴. Así por ejemplo, pueden darse desplazamientos de comunidades o familias indígenas al interior de un territorio o entre territorios vecinos pertenecientes a un mismo pueblo que en algunos casos, pueden encontrarse divididos por fronteras estatales. A pesar de la gravedad que puede significar, este tipo de movilización forzada no es documentada, sino que es generalmente el desplazamiento masivo fuera de los resguardos o zonas urbanas el que es registrado y contabilizado en las cifras oficiales¹³⁴⁵.
800. La Comisión reitera su preocupación por el impacto del desplazamiento en la relación de los indígenas con el territorio ancestral, las condiciones de vida básicas y el acceso a alimentación, agua y los sistemas tradicionales de salud, la imposibilidad de acceder a los sitios sagrados, y la pérdida de identidad, entre otras¹³⁴⁶. El desplazamiento forzado atenta directamente contra la existencia misma de los pueblos indígenas, puesto que rompe la relación fundamental que éstos guardan con sus territorios, tanto en términos de supervivencia física, puesto que de dicho territorio derivan su sustento material; como de supervivencia cultural, en la medida en

¹³³⁹ PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la Esperanza*. Bogotá: INDH PNUD. 2011. pág. 286. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/el-informe/informe-completo>

¹³⁴⁰ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 1.

¹³⁴¹ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 12.

¹³⁴² ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 13.

¹³⁴³ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 14.

¹³⁴⁴ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

¹³⁴⁵ ONIC. *La protección efectiva de los pueblos indígenas frente al conflicto armado en Colombia. Una tarea pendiente*. Bogotá, 2011. pág. 13.

¹³⁴⁶ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 94; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr.89.

que su cultura está directamente ligada al territorio ancestral. La CIDH nota que tal afectación no es homogénea entre los distintos pueblos y comunidades indígenas, sino que aquellos con menor número de integrantes o que atraviesan por procesos de aculturación o desintegración resultan en mayor riesgo de desaparecer como consecuencia del desplazamiento. Asimismo, observa que la población indígena desplazada está expuesta a numerosos riesgos en los entornos urbanos de recepción, que incluyen, además de la pobreza y la discriminación; la explotación laboral, la violencia sexual, la trata de personas y la delincuencia común¹³⁴⁷. La CIDH advierte además que varias comunidades indígenas han sido llevadas a situaciones crónicas de mendicidad urbana, que implican violaciones profundas de los derechos más básicos de sus miembros y atentan contra su integridad y supervivencia física y cultural como pueblos, como el caso de las comunidades indígenas del pueblo Embera-Katío que habitan en el resguardo de Tahami, en el Alto Andágueda, Municipio de Bagadó, Chocó¹³⁴⁸.

801. En cuanto a la respuesta estatal, la CIDH toma nota que desde la expedición de la Ley 387 de 1997, Colombia cuenta con una serie de políticas y programas destinados a la prevención y atención del desplazamiento forzado. Sin embargo, la falta de implementación efectiva y capacidad para hacer frente a la situación del desplazamiento forzado, llevó a la Corte Constitucional a determinar en la Sentencia T-025 de 2004 la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” por efecto del desplazamiento forzado manifestado en la persistencia y perpetuación de la vulneración de los derechos de esta población. Como parte del seguimiento al cumplimiento de la sentencia, la Corte Constitucional emitió el Auto 004 de 2009 en el que determinó la existencia de una vinculación estrecha entre el desplazamiento forzado y la extinción de, al menos, 34 pueblos indígenas, listado al que sumó en el 2010 al pueblo Hitnu o Macaguán. En términos generales, en el Auto 004 la Corte Constitucional estableció que la respuesta estatal ha sido insuficiente y se ha basado en la expedición de documentos sin aplicación en la práctica. Señaló además que el Estado está en la obligación, de un lado, de prevenir las causas del desplazamiento forzado y de otro, de atender con enfoque diferencial a la población indígena desplazada. En virtud de ello, ordenó al Gobierno Nacional diseñar, adoptar e implementar un *Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento*; así como formular e implementar *Planes de Salvaguarda Étnica* para cada uno de los 35 pueblos identificados en peligro de desaparición.

802. La CIDH reconoce que el Estado colombiano ha desplegado esfuerzos dirigidos a la inclusión de un enfoque étnicamente diferenciado en la política pública para la población víctima de desplazamiento forzado, realizados principalmente en respuesta a los autos de enfoque diferencial y de revisión de la política pública emitidos por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, así como del Auto 004 de 2009¹³⁴⁹. No obstante, considera que, en términos generales, tales avances han consistido

¹³⁴⁷ Amnistía Internacional. *La lucha por la supervivencia y la dignidad. Abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*. 2010. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library>

¹³⁴⁸ Véase, entre otros, Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dobida, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó (OREWA). *Boletín Informativo Nekkuepur Kaya Purba (La Voz de Nuestras Comunidades)*. Quibdó, Chocó. 2 de diciembre de 2010. “Comunidades indígenas del Alto Andágueda en riesgo de desplazamiento”. *El Espectador*. “El dilema de la salud embera”. 30 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articulo-295661-el-dilema-de-salud-embera>. 30 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/bogota/articulo-295661-el-dilema-de-salud-embera>.

¹³⁴⁹ Al respecto, véase Gobierno Nacional. *Informe a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T- 025 de 2004*. 1 de julio de 2011. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=YVa4A77STc%3D&tabid=1552>; Gobierno Nacional. Informe a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T- 025 de 2004. 1 de julio de 2010, Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zG5WOL1WE3c%3D&tabid=1552>; Gobierno Nacional. Informe a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T- 025 de 2004. 30 de octubre de 2009. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6EucA6-cdBw%3D&tabid=1552>.

principalmente en su incorporación formal a través de distintos instrumentos, mas no observa que ello haya tenido implicancias prácticas significativas que se traduzcan en una mejora real de la situación de los pueblos indígenas en riesgo de o en situación de desplazamiento forzado en Colombia.

803. En efecto, con relación a los *Planes de Salvaguarda Étnica*, la CIDH observa que, transcurridos cerca de cuatro años desde la emisión del Auto 004, un 40% de éstos estaría en fase de acercamiento y pre consulta; 35% en fase de construcción del diagnóstico y líneas de acción; 21% en formulación y concertación de programas y proyectos; y solo 4% en implementación¹³⁵⁰. La CIDH valora positivamente la voluntad expresada por las autoridades estatales con las que se reunió en su visita de no solo avanzar en la formulación sino también en la implementación efectiva de los *Planes de Salvaguarda Étnica*, y llama al Estado a poner en práctica tal compromiso, en plena concertación con los pueblos indígenas respectivos, de manera que se traduzca en una real mejora de sus condiciones de vida. De otro lado, las organizaciones indígenas con las que se reunió la CIDH manifestaron su preocupación pues territorios de pueblos amparados en el Auto 004 vienen siendo afectados por proyectos de desarrollo e inversión o de concesiones extractivas. Al respecto, la CIDH considera que el Estado debe priorizar la adopción de medidas efectivas que permitan superar el riesgo de desaparición de estos pueblos, en lo cual no coadyuva la existencia de proyectos de desarrollo e inversión o de concesiones extractivas que más bien aumentan su riesgo de pervivencia física y cultural.
804. En lo que respecta al *Programa de Garantía*, de acuerdo a la información disponible, entre el 2009 y 2011, se implementó la ruta de construcción con la participación de las organizaciones indígenas nacionales, como producto de lo cual se concertó y consolidó un documento que contenía los componentes del Programa y las propuestas de cada componente¹³⁵¹. Al respecto, enfatizó el Estado que este proceso vinculó a cerca de 4.000 indígenas de todas las regiones del país y resultó en la protocolización de los acuerdos en el mes de diciembre de 2011¹³⁵². Sin perjuicio de lo avanzado, la CIDH observa que aún queda pendiente contar con un Plan de Acción del Programa que permita su implementación de acuerdo a los mandatos de la Corte Constitucional. De acuerdo al Estado, dicho Plan viene siendo elaborado por una Comisión Mixta conformada en el marco de la Mesa Permanente de Concertación¹³⁵³.
805. De otro lado, en cuanto a las obligaciones estatales con relación al desplazamiento interno a las que se hizo referencia anteriormente, la CIDH toma nota, entre las medidas positivas adoptadas en materia de *prevención*, la incorporación de un lineamiento de enfoque diferencial en la política de prevención y protección para la población desplazada, así como

¹³⁵⁰ Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Honorable Corte Constitucional: Autos 004 de 2009, 382 de 2009, 174 de 2011, 092 y 237 de 2008, y 008 de 2009*. junio de 2012. págs. 23-171 y Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Procuraduría. Cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 004 de 2009*. noviembre de 2012. págs. 11-83.

¹³⁵¹ Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Honorable Corte Constitucional: Autos 004 de 2009, 382 de 2009, 174 de 2011, 092 y 237 de 2008, y 008 de 2009*. junio de 2012. p. 11 y Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Procuraduría. Cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 004 de 2009*. noviembre de 2012. págs. 6-7.

¹³⁵² Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 20.

¹³⁵³ Ministerio del Interior. Informe Ejecutivo de Gestión. Autos 004 de 2009, 092 y 237 de 2008, y 008 de 2009. Diciembre de 2012. pp. 3-6; Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Procuraduría. Cumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 004 de 2009*. noviembre de 2012. pp. 7-11; y Ministerio del Interior. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. *Informe de Avance presentado a la Honorable Corte Constitucional: Autos 004 de 2009, 382 de 2009, 174 de 2011, 092 y 237 de 2008, y 008 de 2009*. junio de 2012. págs. 18-22.

en documentos que la instrumentalizan como el “Protocolo de Prevención” que articula los distintos mecanismos y programas sobre la materia. Sin embargo, no existe claridad sobre la efectiva implementación de tales instrumentos en beneficio de pueblos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento. De otro lado, la CIDH considera que para prevenir el desplazamiento forzado indígena el Estado tiene algunas herramientas a las que debería dar un mayor uso, como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, dado que la información recibida indica que se presentan situaciones en que la emisión de Informes de Riesgo, no ha dado lugar a una reacción pronta y enérgica de las autoridades nacionales para prevenir la materialización del peligro¹³⁵⁴. Asimismo, a efectos de desarrollar medidas de prevención adecuadas para los pueblos indígenas, la CIDH considera relevante reconocer que, como se señaló anteriormente, los pueblos y comunidades indígenas son afectados por modalidades específicas de desplazamiento forzoso, que pueden ser intra-resguardo, intra-veredales o fuera de las fronteras estatales. Además, enfatiza que aquellas tierras y territorios ancestrales que no se encuentran debidamente titulados y registrados, tienen mayor riesgo de despojo, por lo que las medidas de prevención deben incluir acciones dirigidas a dotarlos de certeza y seguridad jurídica.

806. Respecto a la obligación de *protección*, la CIDH observa que en materia de pueblos indígenas, resulta particularmente importante que durante el desplazamiento, el territorio ancestral sea protegido frente a afectaciones vinculadas a la ocupación o apropiación por parte de terceros; la permanencia de grupos armados o surgimiento de otros y la aplicación de fórmulas de poblamiento; el inicio de proyectos mineros, de hidrocarburos, infraestructura u otros; así como la destrucción o deterioro de viviendas o infraestructura comunitaria¹³⁵⁵. En vista de ello, la CIDH considera fundamental que el Estado tome acciones dirigidas a la protección de los territorios indígenas de comunidades que se han visto obligadas a desplazarse por la violencia, como primer paso hacia su restitución¹³⁵⁶.
807. Al respecto, la CIDH toma nota que mediante Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001 se establecieron instrumentos jurídicos para la protección individual y colectiva de predios abandonados por la violencia que sirven para identificar y registrar los predios y derechos sobre ellos¹³⁵⁷. Igualmente, la información disponible indica que, como parte del proyecto de

¹³⁵⁴ Otras instancias internacionales han enfatizado también la necesidad de dar un mejor seguimiento y atención a los Informes de Riesgo del Sistema de Alertas Tempranas. Véase ONU. ACNUDH. Informe Anual. Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. 9 de marzo de 2009. A/HRC/10/32. ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre Colombia*. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

¹³⁵⁵ PNUD/ACNUR. Colección Cuadernos INDH 2011. Desplazamiento forzado tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá 2011. pág. 49. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/cuadernos-indh/desplazamiento-forzado>

¹³⁵⁶ En similar sentido se pronunció el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2009, al afirmar que “el Gobierno debe proteger con garantías específicas los territorios de los pueblos indígenas que han sido desplazados forzosamente, de manera que no sean usurpados en su ausencia temporal, para que estos pueblos puedan efectuar el retorno”. ONU – Consejo de Derechos Humanos – Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas – “La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior”. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. párr. 69.

¹³⁵⁷ Decreto número 2007 de 24 de septiembre de 2001, “Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7,17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1381>

“Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada por la Violencia”, -a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras a partir del 1 de enero de 2012- se han establecido “rutas de protección colectiva de tierras” y “rutas de protección étnica”, por las cuales se declaran territorios en riesgo o desplazados, lo que constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las comunidades desplazadas. No obstante, la información disponible indica que se presenta una incipiente implementación de estas medidas, dejando así en riesgo a las comunidades frente a procesos de invasión, colonización, ocupación o explotación ilegal de los territorios y sus recursos naturales¹³⁵⁸. La CIDH enfatiza que resulta incompatible con tal deber de protección, la realización o promoción de actividades económicas, extractivas o de otra índole en territorios de comunidades o pueblos indígenas en situación de desplazamiento sin su consulta o consentimiento, conforme a los estándares del sistema interamericano sobre la materia.

808. En materia de *atención* a la población en situación de desplazamiento, la Comisión valora la información aportada por el Estado sobre la implementación de medidas de asistencia y atención con “criterios diferenciales” para su implementación¹³⁵⁹. La Comisión considera que tales esfuerzos deben intensificarse, ya que de acuerdo con la información recibida, las condiciones de vida que soportan los miembros de los pueblos indígenas son extremas, puesto que el desplazamiento forzado les impide realizar las prácticas tradicionales de caza, siembra y recolección de las que derivan su sustento, como consecuencia de lo cual no tienen acceso a alimentos y deben soportar cotidianamente hambre, causando a su vez serias condiciones de anemia, desnutrición y otros problemas de salud, particularmente entre los niños y niñas. Igualmente viven en graves condiciones de salud e higiene, puesto que no tienen acceso a agua potable ni a saneamiento básico, lo cual, unido a un mal manejo de residuos sólidos, se ha traducido en altas incidencias de enfermedades infantiles, parasitismo y otras enfermedades digestivas¹³⁶⁰. En virtud de ello, la Comisión reitera que el Estado debe continuar otorgando atención diferencial a los desplazados indígenas, especialmente teniendo en cuenta que

¹³⁵⁸ En efecto, como advierten el PNUD y ACNUR, según la Procuraduría General de la Nación, “no aparecen reportadas acciones concretas de protección de predios durante el periodo en que el INCODER asumió competencias para la protección de tierras”, es decir, entre 2001 y 2007. Asimismo, la información disponible indica que, hasta el 2010, con base en la “ruta de protección colectiva”, se había logrado identificar y registrar 2.5 millones de hectáreas abandonadas en los municipios con mayores índices de desplazamiento forzado, considerando que en algunos casos esta ruta ha sido usada para territorios de comunidades indígenas. En cuanto al protocolo de protección de “ruta étnica”, de acuerdo al PNUD y ACNUR, su implementación ha sido baja por la inexistencia de inscripciones de territorios y el retraso de la implementación institucional. PNUD/ACNUR. Colección Cuadernos INDH 2011. *Desplazamiento forzado tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá 2011. págs. 54- 55. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/cuadernos-indh/desplazamiento-forzado>

¹³⁵⁹ El Estado indicó que las medidas de atención se disponen teniendo en cuenta componentes de alimentación, vestuario (“de acuerdo con las exigencias climáticas del entorno, las costumbres y los usos tradicionales de las comunidades); de atención médica y psicosocial (“mediante la garantía del consentimiento previo informado en los tratamientos médicos y con la integración progresiva de prácticas tradicionales de sanación y curación, propias de la medicina y los saberes tradicionales indígenas”); y componente de alojamiento (“ii) Voluntariedad y adaptación a espacios diferentes de su territorio, ii) Aprestamiento y orientación a otros espacios diferentes de su territorio, en cuanto a seguridad, higiene y saneamiento básico, iii) Definición de límites y normas básicas consensuadas de convivencia y de comportamiento para los alojamientos, iv) entrega de Kits de hábitat adecuados a las condiciones del entorno y el territorio”. Asimismo, informó que en el desarrollo de la política de “atención humanitaria de emergencia especial”, para los casos de desplazamientos forzados colectivos y/p masivos, se han implementado medidas de asistencia “orientada al restablecimiento de la garantía de subsistencia mínima”, en particular a favor de las comunidades Embera. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 488 y 532.

¹³⁶⁰ El Comité de Derechos Humanos de la ONU declaró, en agosto de 2010, su preocupación por la falta de medidas integrales para brindar una atención diferenciada a la población indígena en situación de desplazamiento forzado. ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre Colombia*. CCPR/C/COL/CO/6. 4 de agosto de 2010.

éstos requieren de asistencia adecuada a sus necesidades culturales, identidad, cosmovisión, lengua y tradiciones¹³⁶¹.

809. En particular, preocupa a la CIDH la información recibida durante su visita sobre la mortalidad y situación nutricional de la población indígena desplazada. En particular, recibió información sobre el desplazamiento de cerca de 3.047 personas indígenas del resguardo del Alto Andágueda, en Chocó, tras bombardeos producidos en julio de 2012, quienes permanecían en la comunidad de Aguasal en situación de hacinamiento y falta de alimentos, como consecuencia de lo cual habrían muerto tres niños por desnutrición y enfermedades respiratorias¹³⁶².
810. En cuanto al *retorno* de la población en situación de desplazamiento, el Estado informó que se vienen implementando esfuerzos importantes para lograr el retorno en condiciones de seguridad e integralidad. Al respecto, indicó que se priorizaron las siguientes comunidades: la comunidad Wayúu desplazada de Bahía Portete y asentada en Maracaibo-Venezuela, y las comunidades del pueblo Embera desplazado del departamento de Risaralda y asentado en Bogotá. Indicó que en ambos casos se cuenta con rutas concertadas de retorno, y que la ruta relativa a las comunidades del pueblo Embera fue aprobada en la Asamblea de autoridades en junio de 2012, iniciándose ya la primera etapa del retorno¹³⁶³. La CIDH reconoce los esfuerzos desplegados, aunque nota que la gravedad de la situación exige poner mayor énfasis en esta fase de la política pública sobre desplazamiento, con un enfoque culturalmente adecuado¹³⁶⁴. La CIDH ha tenido conocimiento sobre la situación actual de numerosas comunidades indígenas que fueron desplazadas hace varios años de sus territorios ancestrales, y actualmente siguen viviendo en condición de desplazamiento por la imposibilidad de retornar¹³⁶⁵.
811. La CIDH destaca la necesidad de que la restitución de territorios ancestrales de comunidades indígenas se haga con respeto a las formas de participación y organización tradicionales. Asimismo, considera que, a efectos de dotar de sostenibilidad a la medida, la seguridad debe constituir un elemento prioritario. Teniendo en cuenta la información recibida durante su visita según la cual se habrían presentado amenazas y asesinatos contra personas que lideran o participan en procesos de restitución de tierras, la CIDH llama al Estado a poner especial atención en la protección de autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas. La Comisión considera además que con el fin de garantizar la no repetición, este proceso exige la adopción de medidas para garantizar la tenencia jurídica y material del territorio. De este modo, en caso no cuente ya con un reconocimiento formal de la propiedad colectiva, debe otorgar la titularidad a favor de la respectiva comunidad o pueblo; así como dedicar esfuerzos

¹³⁶¹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 94; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 89; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007*, OEA/Ser.L/V/II.130, Doc. 22 rev. 1, 29 diciembre 2007, Capítulo IV. Colombia, párr. 62. En similar sentido, véase ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

¹³⁶² ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 2-3.

¹³⁶³ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 14.

¹³⁶⁴ En similar sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas afirmó que es necesario dar garantías a las comunidades indígenas desplazadas para el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, así como garantías de no repetición, para su restablecimiento en sus territorios. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. párr. 69.

¹³⁶⁵ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 149.

para la restitución efectiva del uso y aprovechamiento tradicional de territorio y su manejo por parte de las autoridades indígenas¹³⁶⁶.

7. Múltiple discriminación y violencia de la mujer indígena en Colombia agravada por el conflicto armado

812. La CIDH ha afirmado reiteradamente que la situación de las mujeres indígenas en Colombia es particularmente grave al ser víctimas de múltiples formas de discriminación a causa de su pertenencia étnica y por el hecho de ser mujeres, situación que las expone particularmente a los impactos del conflicto armado, el desplazamiento forzado, la pobreza y la marginación estructural¹³⁶⁷. La Comisión observa con preocupación que, según la información recibida, actualmente las mujeres indígenas colombianas continúan sufriendo con mayor intensidad actos de violencia y discriminación por el conflicto armado, y procesos territoriales y socioeconómicos conexos.
813. La CIDH nota con preocupación que muchas de estas violaciones son perpetradas contra mujeres que pertenecen a pueblos en proceso de desaparición, lo que agrava aún más el equilibrio cultural, espiritual y físico ya amenazado¹³⁶⁸. La información recibida durante su visita indica que, entre enero y noviembre de 2012, se produjo el homicidio de 14 mujeres indígenas de los pueblos Nasa, Pastos, Embera, Kankuamo, Arhuaco, Jiw e Inga¹³⁶⁹. Además, se informó que continúan siendo principalmente mujeres indígenas -viudas y cabeza de hogar- quienes sufren desplazamiento forzado, sin contar con las garantías necesarias para retornar a sus territorios, al enfrentar represalias y situaciones de grave riesgo¹³⁷⁰.

814. Según fue informada la CIDH, para las mujeres indígenas una de las mayores preocupaciones es el impacto que está causando “en nuestras vidas y en nuestros cuerpos[...] [las concesiones para la explotación minera, la implementación de los grandes megaproyectos minero energéticos o de infraestructura”. Al respecto, señalaron que el Estado, con el fin de brindar protección y seguridad a las empresas, aumenta la presencia de efectivos militares y policiales, como ocurrió según indicaron en el Municipio de Cumaribo, Departamento de Vichada, donde se habría instalado el Batallón de Infantería No. 43 que superaría el número de población indígena. Enfatizaron que ello trae consigo “la creciente prostitución que involucra a niñas indígenas, los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual, el involucramiento afectivo y la violencia sexual”¹³⁷¹.

815. Es de especial preocupación para la CIDH que, según fue informada durante su visita, la violencia sexual continua siendo la afectación “más dolorosa y silenciada” que sufren las

¹³⁶⁶ De igual modo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial llamó en 2009 al Estado a adoptar medidas para garantizar la restitución de los títulos formales de propiedad sobre la tierra a las comunidades indígenas en situación de desplazamiento forzado que hubiesen sido despojadas de ellos. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009.

¹³⁶⁷ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 18 de octubre de 2006. párr. 102. CIDH. *Informe Anual 2009*. Capítulo V: Informe de Seguimiento. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 30 de diciembre de 2009. párr. 39. CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párrs.151-152.

¹³⁶⁸ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁶⁹ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. pág. 6.

¹³⁷⁰ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁷¹ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

mujeres indígenas en Colombia¹³⁷². La CIDH reitera que la violencia sexual constituye una de las manifestaciones más graves del impacto del conflicto armado sobre la mujer indígena, cometida por todos los actores armados enfrentados. La violación, el acoso sexual, la prostitución forzada, la esclavitud sexual y “el enamoramiento” como táctica bélica impactan con especial severidad a las mujeres indígenas, quienes están mayormente expuestas a los crímenes de los actores armados en virtud de las múltiples discriminaciones que soportan¹³⁷³.

816. En particular, se recibieron dos ejemplos de casos de violación sexual de mujeres indígenas durante el año 2012. El primero se habría producido en el mes de mayo contra una mujer Nasa con discapacidad mental por parte de un militar del Batallón Especial Energético y Vial No. 9 en el Resguardo Nasa Uh, Municipio de Orito, Departamento del Putumayo¹³⁷⁴. El segundo caso reportado es la violación sexual y posterior muerte de una niña del pueblo Arhuaco, ocurrida en septiembre de 2012 en el Municipio de Pueblo Bello, Departamento del Cesar, por causas y autores desconocidos¹³⁷⁵. A ello se suman los actos de violencia sexual contra mujeres indígenas de los que tuvo conocimiento la CIDH en los últimos años, especialmente en el 2009¹³⁷⁶, 2010¹³⁷⁷ y 2011¹³⁷⁸. Asimismo, instancias como el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y el ACNUDH han expresado recientemente su preocupación por la continuidad de actos de violencia sexual contra mujeres y niñas indígenas en el marco del conflicto armado, atribuidos en algunos casos a miembros de las fuerzas armadas estatales¹³⁷⁹.

¹³⁷² ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁷³ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párrs. 102 a 147.

¹³⁷⁴ Sobre estos hechos, el Estado informó que la Fiscalía 51 de Orito-Putumayo adelanta una investigación penal, la cual se encuentra en etapa de instrucción. Asimismo, indicó que se inició investigación disciplinaria pero que la misma fue archivada y ejecutoriada. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 499.

¹³⁷⁵ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012.

¹³⁷⁶ En el 2009, según informó el ACNUDH, una niña indígena Nukak-Makú del territorio indígena El Refugio en San José del Guaviare fue víctima de violación sexual, presuntamente por un miembro de la Fuerza Pública, perteneciente al Batallón Joaquín París. Se reportó que otras cuatro niñas de entre 13 y 17 años de la misma comunidad habrían sufrido ataques similares y habrían sido sometidas a explotación sexual por miembros del mismo batallón [ONU. ACNUDH. Informe Anual. Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. 4 de marzo de 2010. A/HRC/13/72]. Se reportó también que en noviembre de 2009, una niña del pueblo Wiwa habría sido violada por un soldado del Ejército Nacional en San Juan del Cesar, en La Guajira. [ONIC. “Las mujeres indígenas en el marco del conflicto armado interno que vive Colombia”. 2010. Aportado a la CIDH en el marco de la audiencia temática realizada en el 140º período de sesiones. 28 de octubre de 2010]. Sobre el caso de la niña indígena Nukak-Makú, el Estado informó a la CIDH que la Fiscalía 36seccional de San José de Guaviare adelanta una investigación penal que se encuentra en etapa de indagación. La CIDH nota que, de acuerdo a lo informado por el Estado, la investigación disciplinaria iniciada por estos hechos también habría sido archivada mediante decisión de la Procuraduría Regional de San José de Guaviare de septiembre de 2012. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 501.

¹³⁷⁷ En lo relativo al 2010, en la audiencia temática celebrada ante la CIDH en octubre sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Colombia, la ONIC reportó que se habían registrado 3 casos de violencia sexual contra mujeres indígenas en el marco del conflicto armado. El mismo año el ACNUDH denunció que el 16 de marzo un soldado del Batallón Manosalva había intentado violar a una mujer indígena Embera en Quibdó (Chocó) [ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 3 de febrero de 2011. A/HRC/16/22] y en agosto, el Sistema de la ONU en Colombia expresó mediante un comunicado público su preocupación por la ocurrencia continua de crímenes de violencia sexual contra mujeres indígenas relacionados con el conflicto armado interno [Sistema de la ONU en Colombia. Comunicado de Prensa: “Día internacional de los pueblos indígenas: Retos para la protección de su vida e integridad”. 9 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2010/comunicados2010.php3?cod=26&cat=81>].

¹³⁷⁸ Con relación al 2011, se tuvo conocimiento de varios casos de violencia sexual, en su mayoría de niñas indígenas: (i) en enero una niña indígena de 13 años del pueblo Sikuaní presuntamente por militares; (ii) el 7 de agosto una niña indígena Embera de 17 años, quien se encontraba en estado de gestación, desaparecida entre los Resguardos Ebejero y Capa-Lana del Municipio del Carmen de Atrato, Chocó, hallada muerta con signos de violencia sexual; y (iii) tres mujeres del pueblo Awá, una de 12 años. [ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*. Información recibida durante la visita *in loco*].

¹³⁷⁹ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009, párr. 14. ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 3 de febrero de 2011. A/HRC/16/22.

817. La CIDH advierte además que existe un alto nivel de subregistro de los casos de violencia sexual, en especial cuando los perpetradores son militares, debido al temor de denunciar los hechos por parte de miembros de las comunidades que están cotidianamente custodiadas por personal militar, a la percepción de que no recibirían protección suficiente contra posibles represalias, y porque las circunstancias de conflicto y de desplazamiento en que se encuentran muchas mujeres víctimas de violencia han generado un alto nivel de desconfianza en las autoridades e instituciones estatales. Esto se evidenció en la información recibida en el Cauca, pues mientras los militares y la Fiscalía informaron a la Comisión que sólo ha habido una denuncia de violencia sexual por parte de personal de la fuerza pública, las mujeres indígenas que hacen parte del Programa Mujer del CRIC informaron que registraron cinco casos de violación sexual por parte del Ejército y que vienen trabajando en la identificación de otros más.
818. La Corte Constitucional colombiana reconoció algunas manifestaciones de esta situación en el Auto 092 de 2008, referido a los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, en el cual ordenó al Gobierno Nacional, entre otras, que creara e implementara un Programa de Protección de la Mujer Indígena Desplazada. No obstante, la información disponible sugiere que a la fecha, más de cuatro años después de la adopción del Auto, se presentan retrasos y deficiencias en la implementación efectiva de este Programa¹³⁸⁰.
819. De otro lado, la Comisión observa que las múltiples afectaciones sufridas por las mujeres indígenas se enmarcan en un escenario de total impunidad. Según informó la ONIC, no se tiene conocimiento de condena alguna por violaciones sexuales u otro tipo de violencia contra mujeres indígenas¹³⁸¹. Asimismo, se informó sobre la persistencia de serios obstáculos lingüísticos, geográficos, culturales, económicos y sociales en el acceso a la justicia de las mujeres indígenas en Colombia¹³⁸². En particular, se indicó que el sistema de justicia donde habitan los pueblos indígenas es sumamente precario, sus funcionarios desconocen los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres, no se cuenta con traductores en los procesos judiciales, no existen protocolos de atención específicos para mujeres indígenas, y no se respeta el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual¹³⁸³.

El papeleo es demasiado, a las mujeres las llevan, las traen, las llaman de allá para acá para dar testimonios... cuando se lleva a mujer a un testimonio es retroceder frente a la formación y recuperación espiritual.

820. Según se informó, dado que los principales perpetradores de violencia sexual en el marco del conflicto armado son agentes estatales, se aumentan los niveles de impunidad y las dificultades en el acceso a la justicia. Igualmente, se recibió información según la cual las mujeres y niñas

¹³⁸⁰ En junio de 2010, las mujeres indígenas informaron a la CIDH que las órdenes de la Corte en el Auto 092 seguían sin ser cumplidas, pese a las iniciativas emprendidas por sus organizaciones para articularse en torno a la implementación de dichas órdenes [ONIC. “Las mujeres indígenas en el marco del conflicto armado interno que vive Colombia”. 2010. Aportado a la CIDH en el marco de la audiencia temática realizada en el 140º período de sesiones. 28 de octubre de 2010]. En igual sentido, en junio de 2010 el Comité de DESC de la ONU recomendó al Estado que “apruebe y ponga en marcha el programa ‘Protección de los derechos de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento interno’” [ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre Colombia*. E/C.12/COL/CO/5. 7 de junio de 2010], que había sido ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 092/08. El Estado informó a la CIDH que la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia ha adelantado una serie de actividades a fin de facilitar la formulación del diseño del programa de protección de las mujeres indígenas desplazadas. [Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la CIDH correspondiente a 2010, 25 de febrero de 2011. pág. 34]

¹³⁸¹ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁸² ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁸³ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

indígenas que sufren enfermedades de transmisión sexual como consecuencia de violencia sexual, generalmente, no reciben atención adecuada ni acompañamiento por la ausencia de programas específicos¹³⁸⁴.

821. La CIDH considera importante enfatizar que las mujeres indígenas pertenecientes a distintos pueblos con las que se reunió durante su visita, expresaron que la protección de sus derechos está en directa relación con la posibilidad efectiva de vivir libremente en sus territorios ancestrales, y que su concepto de una vida libre de violencia se relaciona con el goce pleno de sus derechos individuales y colectivos¹³⁸⁵. Por ello, resaltaron que la protección que necesitan debe ser integral, lo que significa que el Estado debe tener en cuenta su preocupación sobre la ocupación de territorios indígenas. La CIDH ha advertido ya que “un análisis sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres indígenas en Colombia, debe realizarse considerando que ellas forman parte de pueblos culturalmente diferenciados, que mantienen una especial relación con sus territorios, teniendo presente que el conflicto armado ha convertido los territorios indígenas en escenario de guerra y muerte”¹³⁸⁶. Con base en ello y en la información recibida, la CIDH reitera que “en la medida en que no se protejan y respeten los territorios ancestrales de los pueblos indígenas por los actores armados y por el Estado, las mujeres indígenas continuarán sufriendo en forma agravada los efectos del conflicto armado”¹³⁸⁷.

8. Conflicto armado, territorios, megaproyectos y consulta previa

822. Los territorios indígenas legalmente reconocidos abarcan un 30% del territorio nacional colombiano, al alcanzar un total de 34 millones de hectáreas¹³⁸⁸. Esto refleja un avance innegable en la protección de los derechos de los pueblos indígenas por parte del Estado, porque como ha expresado la CIDH el acceso, uso y posesión de sus territorios ancestrales es clave para el ejercicio de sus demás derechos humanos individuales y colectivos¹³⁸⁹.

¹³⁸⁴ ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

¹³⁸⁵ Así por ejemplo, para las mujeres muinanes de la Amazonía colombiana una vida libre de violencia significa “estar en armonía con todos los seres que nos rodean [...] sea con los animales, con los niños, con sus padres, con sus abuelos” [OPIAC. *Situación de las mujeres indígenas en la Amazonía Colombiana*. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*]. Como señala la Consejería de la Mujer, Familia y Generación de la ONIC, una vida libre de violencia supone “vivir en armonía, es estar bien en nuestros pueblos y comunidades[...]. Vivir sin violencia es tener realizados todos los derechos tanto individuales como colectivos. En el plano colectivo por ejemplo, es importante contar con un territorio propio, el cual para las mujeres debe ser además un territorio seguro, que les permita transitar sin el temor de ser agredidas físicamente ni sexualmente” [ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*].

¹³⁸⁶ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. 18 de octubre de 2006. párrs. 126-142

¹³⁸⁷ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 18 de octubre de 2006, párr. 123.

¹³⁸⁸ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 1. Para el 2005, Colombia reconocía 710 resguardos indígenas titulados y ubicados en 27 departamentos y en 226 municipios del país, los que representaban una extensión de cerca 34 millones de hectáreas, equivalentes al 29.8% del territorio nacional. Véase DANE. *Colombia: una Nación Multicultural. Su diversidad Étnica*. Dirección de Censos y Demografía, mayo de 2007. pág. 23. Disponible en: www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf. Según la información disponible, en el 2010 existían 737 resguardos indígenas, mientras que el DANE certificaba la población de 796 resguardos ubicados en 234 municipios y en 27 departamentos. Citado en: DANE. *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. 2010, pág. 32. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

¹³⁸⁹ Véase *inter alia* CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Sawhoyamaya v. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 113(a); CIDH. *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1076-1080.

823. Sobre esto, informó la ONIC, que a pesar de haber sido tituladas más de 30 millones de hectáreas a favor de pueblos indígenas, aproximadamente 25 millones fueron reconocidas antes de la Constitución de 1991 y, del total de hectáreas tituladas, el 79% se encontraría en la Amazonía y la Orinoquia, zonas en las que habita el 5% del total de la población indígena nacional¹³⁹⁰. Otras fuentes dan cuenta también de que la proporción de pueblos indígenas en Colombia sin territorios titulados continúa siendo amplia¹³⁹¹. De acuerdo a lo informado a la CIDH durante su visita, existen más de 500 solicitudes de titulación, delimitación y demarcación territorial pendientes de resolver por las autoridades gubernamentales y, a pesar de existir un reclamo de reconocimiento, se habrían otorgado concesiones sobre algunos de estos territorios, o se habrían conformado reservas campesinas, parques o áreas protegidas¹³⁹². Los principales obstáculos que han impedido el reconocimiento de los territorios indígenas, serían la lentitud del procedimiento por formalismos y la falta de asignación de recursos económicos suficientes al INCODER¹³⁹³. El retardo en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas contrasta con el creciente impulso de las actividades extractivas, y se vincularía al interés económico en los territorios ancestrales y la voluntad de evitar consultar a los pueblos respectivos sobre los proyectos y planes de desarrollo o inversión¹³⁹⁴.
824. Al mismo tiempo, la CIDH observa que la titulación de tierras y la constitución de resguardos no garantizan en la práctica su posesión material, en especial, teniendo en cuenta que el territorio ha sido uno de los factores que ha llevado a los pueblos indígenas colombianos a ser victimizados desproporcionadamente por el conflicto armado. Como se advirtió en párrafos precedentes, son múltiples los obstáculos que afrontan para ejercer efectivamente sus derechos territoriales, los cuales incluyen, actos de violencia, militarización y enfrentamientos armados en territorios ancestrales, afectaciones por MAP-MUSE, fumigaciones aéreas; así como despojo, ocupación y adquisición fraudulenta de sus territorios por terceros para explotaciones económicas legales e ilegales; factores que con frecuencia dan lugar al desplazamiento forzado de comunidades enteras¹³⁹⁵.
825. Asimismo, en términos del derecho al territorio, se ha reportado la persistencia y agravamiento de conflictos territoriales entre pueblos o comunidades indígenas y colonos u otras personas no indígenas interesados en apropiarse de las tierras ancestrales, sin que haya una respuesta

¹³⁹⁰ ONIC. *Genocidio y crímenes de lesa humanidad en curso: El caso de los Pueblos Indígenas de Colombia*. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

¹³⁹¹ De acuerdo al PNUD, los territorios que no cuentan con un título legal de propiedad y que están en trámite ante el INCODER suman solicitudes por aproximadamente 1.7 millones de hectáreas donde viven 380.000 indígenas. PNUD. *Pueblos Indígenas: Diálogo entre culturas*. 2011. pág. 31. Disponible en: http://pnud.org.co/img_uplo ad/616264616264343435353737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf y PNUD. *Colombia rural. Razones para una esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2011, pág. 155. Disponible en: http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf

¹³⁹² Véase también CIDH. Audiencia *Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*, 28 de octubre de 2010. y ONIC. Informe a la CIDH sobre la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas de Colombia en el marco de la Audiencia Temática solicitada por la ONIC en el 140º período de sesiones.

¹³⁹³ En sentido similar, véase ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009; ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3, párr. 29; y ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/37/Add.3. 25 de mayo de 2010. párr. 38

¹³⁹⁴ CODHES. *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 20.

¹³⁹⁵ En similar sentido, véase ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14. 28 de agosto de 2009. ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre Colombia*. CCPR/C/COL/CO/6. 4 de agosto de 2010.

enérgica del Estado orientada a proteger a los indígenas de hechos de violencia dirigidos a despojarles de su territorio¹³⁹⁶. La CIDH enfatiza que los pueblos indígenas tienen derecho a ser protegidos por el Estado de ataques por terceros, especialmente cuando éstos ocurren en el marco de conflictos por el territorio ancestral¹³⁹⁷. En casos así, las autoridades estatales están obligadas a prevenir la ocurrencia de dichos conflictos, proteger a las comunidades indígenas de ataques violentos, e investigar y sancionar efectivamente a los responsables¹³⁹⁸.

826. La protección del derecho a la propiedad colectiva, bajo el artículo 21 de la Convención Americana, tiene una importancia singular para los pueblos indígenas porque la garantía del derecho a la propiedad territorial es una base fundamental para el desarrollo de la cultura, la vida espiritual, la integridad y la supervivencia económica de las comunidades indígenas¹³⁹⁹, y constituye un pre-requisito para el ejercicio de los derechos a la vida en condiciones dignas, a la alimentación, al agua, a la salud, a la libertad de conciencia y religión, a la libertad de asociación, a los derechos de la familia, y a la libertad de movimiento y residencia¹⁴⁰⁰. Para la CIDH, “la protección del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no sólo la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra”¹⁴⁰¹. La Corte Interamericana, a su vez, ha subrayado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se relacionan con “el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida”¹⁴⁰². La CIDH llama al Estado colombiano a multiplicar sus esfuerzos por proteger el goce efectivo del derecho al territorio de los pueblos indígenas, como primer paso para resguardar sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado interno.

¹³⁹⁶ Así, por ejemplo, se denunció que en marzo de 2013 en la vereda Octavio, Cauca, se habría producido una disputa por la tierra entre indígenas y campesinos con el resultado de diez personas heridas, situación que según se informó habría surgido seis meses atrás sin que el Estado hiciera presencia en la zona. Nota de prensa titulada “Diez heridos por enfrentamientos por tierras entre campesinos e indígenas del Cauca”. 27 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regional/10-heridos-deja-duros-enfrentamientos-por-tierras-entre-campesinos-e-indigenas-del-cauca/20130327/nota/1866161.aspx>. Asimismo, se denunció que el 9 de octubre de 2010, en el Resguardo de Iroka del pueblo Yukpa, de la Serranía del Perijá en el departamento del Cesar, se habría presentado una riña entre varios colonos e indígenas, como consecuencia de la cual fue asesinado a machetazos el líder Yukpa Isaías Montes, y heridos de gravedad los indígenas Omar Franco y Juan García, entre otros. Comunicado público de las autoridades de los seis resguardos indígenas del pueblo Yukpa, 13 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.onic.org.co/nuevo/comunicados.shtml?x=36832>

¹³⁹⁷ CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Capítulo X, Recomendación 3.

¹³⁹⁸ CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1062-1066; 1071; 1137 – Recomendaciones 1-4.

¹³⁹⁹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 113(a).

¹⁴⁰⁰ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso de Awas Tingni v. Nicaragua. Referidos en: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 140(f). CIDH. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 1076-1080.

¹⁴⁰¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso de Yakye Axa Vs. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(c).

¹⁴⁰² Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 146, 147. CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso de Yakye Axa Vs. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(g).

827. De otro lado, la CIDH ha sido informada de que uno de los factores de mayor riesgo que actualmente penden sobre la existencia física y cultural de los pueblos indígenas en Colombia son los planes y proyectos de infraestructura y de explotación económica que se están proyectando e implementando dentro de sus territorios, sin el debido respeto por sus derechos individuales y colectivos, y en distintos casos asociados a la violencia de los actores armados.
828. A nivel de proyectos de infraestructura, es de público conocimiento que el Estado colombiano planea construir, o ha iniciado la construcción, de distintos emprendimientos de gran escala, tales como represas hidroeléctricas, puertos o distritos de riego¹⁴⁰³. Al respecto, la CIDH reconoce que los Estados tienen la “libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo [el otorgamiento] de concesiones y la apertura a inversiones internacionales”, de conformidad con el derecho al desarrollo de las poblaciones. Sin embargo, ha explicado que “el desarrollo debe gestionarse en forma sostenible”, y que, de acuerdo a las normas del sistema interamericano de derechos humanos, se exige que el mismo tenga lugar en condiciones de respeto y garantía de los derechos humanos de los individuos afectados¹⁴⁰⁴.
829. Las iniciativas de exploración y explotación minera¹⁴⁰⁵ y de hidrocarburos¹⁴⁰⁶ emprendidas por el Gobierno Nacional también han generado un alto nivel de preocupación entre los pueblos indígenas, ya que afectarían numerosos territorios ancestrales. A ello se suma que, de acuerdo a lo informado por las organizaciones indígenas con las que se reunió la CIDH durante su visita, existen al menos 14 parques en concesiones turísticas. Entre los efectos previsibles de estos proyectos se cuentan la degradación medioambiental profunda, la afectación o destrucción de lugares sagrados, la irrupción de actores no indígenas en los territorios, la afectación de las estructuras de organización social, y en última instancia, la extinción física y cultural de los pueblos respectivos. Preocupa particularmente a la CIDH que, de acuerdo a la información recibida, varios de estos planes o proyectos afectan total o parcialmente territorios de pueblos indígenas en proceso de desaparición¹⁴⁰⁷.

¹⁴⁰³ Múltiples proyectos infraestructurales de gran calado serían construidos en territorios indígenas, o los afectarían directamente; tal es el caso, por ejemplo, de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA), la Represa Los Bezotes, la Represa del Río Ranchería o el Puerto Multipropósito Brisa, los cuales afectarían profundamente el territorio de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, de la Sierra Nevada de Santa Marta, y Wayúu, de la Guajira.

¹⁴⁰⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*. Doc.OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 24 de abril de 1997; y CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, párr. 204.

¹⁴⁰⁵ De acuerdo a la ONIC, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) precisa que existen 304 resguardos que se encuentran dentro de los distritos mineros en los que se están otorgando títulos mineros para la exploración y explotación de diferentes minerales. La misma fuente señala, que en el año 2008, el 65% de las concesiones mineras que se están otorgando dentro de los distritos mineros, y que se piensan desarrollar a través del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con Canadá, están ubicados en territorios ancestrales pertenecientes a comunidades indígenas (...). [ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. Disponible en: www.onic.org.co]. Asimismo, según información recibida durante la visita, “existen 8.000 títulos mineros vigentes, 233 se encuentran total o parcialmente superpuestos con 113 resguardos indígenas”. [ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*].

¹⁴⁰⁶ Según señala la ONIC, “entre los años 2000 y 2007, se firmaron 208 contratos de investigación y exploración por parte de ECOPETROL, de los cuales 100 afectaron a los pueblos indígenas, es decir, a un total de 207 resguardos indígenas y cerca de 30 pueblos, los cuales fueron incorporados al mapa petrolero, afectando 5.884.244,2 hectáreas de territorios que se traslapan con bloques petroleros. Asimismo, en el acuerdo No. 08 de 2004, la junta directiva de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) definió cinco áreas especiales de intervención, cuatro de las cuales perjudican directamente territorios indígenas, es decir, 134 resguardos. A lo anterior, deben agregarse cuatro (4) áreas de interés en materia de crudos pesados y tres áreas más en zonas marítimas, en las que se prevé la extracción de crudos livianos que afectarán territorios de pueblos indígenas.” ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. Disponible en: www.onic.org.co

¹⁴⁰⁷ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 20. ONIC. *Mujeres Indígenas: Víctimas Invisibles del conflicto armado en Colombia*.

830. Asimismo, la CIDH expresa su preocupación porque en los acuerdos internacionales de inversión y en materia económica que está celebrando el Estado colombiano, no se estén teniendo debidamente en cuenta los derechos de los pueblos indígenas del país, que pueden resultar profundamente afectados¹⁴⁰⁸. Al respecto, la CIDH recuerda que, como ha afirmado la Corte Interamericana, “[...] la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados”¹⁴⁰⁹.

831. Es de suma preocupación para la CIDH la información según la cual la realización de megaproyectos extractivos o de infraestructura en territorios indígenas se ha vinculado a la violencia de los actores armados y que la oposición de los pueblos indígenas y sus dirigentes ha generado, en algunos casos, graves hechos como desplazamientos forzados y asesinatos selectivos¹⁴¹⁰. La Corte Constitucional describió, como uno de los procesos socioeconómicos y territoriales conexos al conflicto armado que impactan desproporcionadamente a los pueblos indígenas, el desarrollo de actividades económicas en sus territorios; y explicó que en numerosos casos, los actores armados interesados en el desarrollo de megaproyectos de explotación económica o de infraestructura en territorios indígenas han emprendido estrategias de violencia contra los pueblos, con miras a silenciar su oposición y apoderarse de sus tierras¹⁴¹¹. La CIDH toma nota que, en este contexto, son las autoridades, líderes y lideresas indígenas quienes sufren con más frecuencia los actos de represalia o intimidación¹⁴¹².
832. Uno de los ámbitos de mayor preocupación para los pueblos indígenas del país es el de la realización de procesos de consulta previa. Numerosas comunidades y organizaciones indígenas han denunciado la presencia y actividades de compañías mineras, petroleras y extractivas en sus territorios, acompañadas por miembros del Ejército o la Policía, para desarrollar tareas de prospección o explotación sin haber cumplido con los requisitos de consulta y el consentimiento previo, libre e informado, conforme a las obligaciones internacionales de Colombia en la materia.
833. En la reunión sostenida con la CIDH, las autoridades estatales destacaron que el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional es de los más avanzados en la región; además que

¹⁴⁰⁸ Véase ONU. Comité de DESC. *Observaciones finales sobre Colombia*. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3.

¹⁴⁰⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146. párr. 140.

¹⁴¹⁰ La ONIC afirmó al respecto que: “en nuestro país, se ha logrado provecho del contexto de guerra y del conflicto armado interno para el desarrollo de grandes proyectos en territorios indígenas, muchos de ellos sin llevar a cabo la consulta previa o mediante consultas inadecuadas. Con gran frecuencia se recurre a los grupos armados legales e ilegales para sembrar terror, miedo y zozobra antes de la realización de un proyecto [...]”. ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. Disponible en: www.onic.org.co. Véase también Amnistía Internacional. *La lucha por la supervivencia y la dignidad – Abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia*. 2010.

¹⁴¹¹ Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. aparte 2.3.

¹⁴¹² Véase, entre otros, Sistema de Naciones Unidas en Colombia. Comunicado de Prensa: “Día internacional de los pueblos indígenas: Retos para la protección de su vida e integridad”. 2010-08-09. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2010/comunicados2010.php3?cod=26&cat=81>

mediante la Ley 21 de 1991, se aprobó el Convenio 169 de la OIT. Informaron que si bien hay criterios importantes, no existe una legislación general, y reglas concretas y claras sobre aspectos específicos del proceso de consulta¹⁴¹³. Indicaron que, en virtud a ello, se ha propuesto a las organizaciones indígenas la presentación de una ley estatutaria al Congreso, con el fin de legislar este derecho.

834. De igual manera, el Estado indicó que ha estado en una “constante evolución” frente al derecho de consulta previa, “como muestra de respeto y garantía de los derechos de los grupos étnicos”¹⁴¹⁴. En ese sentido, Colombia informó que se habían dado avances importantes como la consulta sobre el apartado relativo a los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo, el Decreto con Fuerza de Ley 4633, y el *Programa Nacional de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Planes de Salvaguarda étnica y Planes de Atención de Urgencia, ordenados por la Corte Constitucional. Asimismo, el Estado señaló que mediante la Resolución Ministerio No. 3598 de 2008, se creó el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que tenía a su cargo la coordinación y gestión de los procesos de consulta previa en el territorio nacional; y de la posterior creación de la Dirección de Consulta Previa mediante el Decreto 2893 de 2011, en aras de fortalecer la capacidad para atender los procesos de consulta previa de los distintos proyectos, obras o actividades a nivel nacional¹⁴¹⁵. El Estado también señaló que el Gobierno Nacional emitió la Directiva Presidencial 001 de 2010, mediante la cual se pretende “garantizar y homogeneizar el debido proceso a la consulta previa respetando la integridad cultural de los grupos étnicos en el desarrollo de proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que los llegasen a afectar”¹⁴¹⁶. Indicó además que se prevé realizar en el transcurso del 2013, la consulta previa de importantes medidas legislativas y administrativas para los pueblos y comunidades indígenas¹⁴¹⁷. La CIDH toma nota además de la voluntad manifestada de fortalecer los espacios de diálogo con los pueblos indígenas¹⁴¹⁸.

¹⁴¹³ De acuerdo a la información aportada por el Estado, la Comisión observa por ejemplo que existen una serie de disposiciones normativas aplicables en la materia, por ejemplo: i) la Directiva Presidencial 001 de 2010, en la cual se establecen las etapas en el proceso de consulta (“pre-consulta, apertura, talleres de identificación de impactos y medidas de manejo, preacuerdos, protocolización, seguimiento y cierre del proceso”); ii) la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, mediante la cual se “califican los proyectos, obras y actividades que requieren licencia ambiental porque su ejecución causa graves impactos al ambiente, como condición previa a la iniciación de la actividad”); iii) el Decreto 1320 de 1998 mediante el cual se dispone que “el titular del proyecto, obra o actividad debe realizar, a través del Ministerio del Interior y la Dirección de Consulta, un acercamiento de consulta previa de acuerdos (culturales, económicos, sociales y ambientales) con las comunidades étnicas existentes en el área de influencia directa del proyecto”, y atendiendo a lo establecido en la sentencia SU-383/08 de la Corte Constitucional; el Decreto 330 de 2007, en conjunto con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, mediante el cual se establecen las formas de participación ciudadana, a través de las “audiencias públicas ambientales”; y iv) el Decreto 2820 de 2010 en conjunto con el “Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos”, en relación con la regulación del trámite de licenciamiento. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 509, 515, 517, 518, 521.

¹⁴¹⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 507.

¹⁴¹⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 508.

¹⁴¹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 509.

¹⁴¹⁷ En particular, hizo referencia al “Decreto que reglamentará la Decisión Andina 391 de 1996 y la Ley 165 de 1994 en materia del Acceso a los recursos genéticos, sus productos derivados, la protección a los conocimientos tradicionales y la participación justa y equitativa de beneficios obtenidos de su utilización; la reforma a la Ley 99 de 1993 que regula lo correspondiente a las Corporaciones Autónomas Regionales, La Ley de Tierras y Desarrollo Rural, la Ley de Entidades Territoriales Indígenas, entre otras”. Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 4.

¹⁴¹⁸ Así sucede, por ejemplo, con la Mesa Permanente de Concertación, creada en el Decreto 1397 de 1996, con el objeto de concertar las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectar a los indígenas. También existe un proceso de diálogo y concertación emprendido con ocasión del cumplimiento del Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional. Existen además instancias nacionales de diálogo de alto nivel entre el Gobierno y representantes de los pueblos indígenas,

835. Al respecto, la CIDH advierte la subsistencia de deficiencias en el marco normativo interno relativo al derecho a la consulta previa. Específicamente, el Decreto 1320 de 1998 “por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio” seguiría siendo aplicado¹⁴¹⁹, a pesar de que la Corte Constitucional¹⁴²⁰, y la OIT, a través de su Consejo de Administración y la CEACR¹⁴²¹, han afirmado que es incompatible con el Convenio 169 y la Constitución Política. De otro lado, el 26 de marzo de 2010, el Gobierno Nacional expidió la Directiva Presidencial 01 relativa a la “Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales” dirigida a todos los entes y organismos estatales del sector central y descentralizado del orden nacional, en el cual se establecen normas de obligatorio cumplimiento para respetar el derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos del país¹⁴²². La CIDH nota que aunque se establece la obligatoriedad de la consulta previa para las decisiones legislativas o administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, existen disposiciones que podrían resultar problemáticas a la luz de los estándares interamericanos en la materia. Según manifestaron las organizaciones indígenas a la CIDH, una de las mayores críticas es la no inclusión de los supuestos de consentimiento reconocidos en el ámbito interno e internacional¹⁴²³; además que, según la información disponible, no fue consultada con los pueblos indígenas¹⁴²⁴.
836. Al respecto, fue informada por el Estado colombiano que “con el fin de propender por la consolidación de la Consulta como derecho fundamental de las minorías étnicas, se esta trabajando en un proyecto de ley estatutaria que reglamente de manera integral el proceso de la consulta, teniendo en cuenta todos y cada uno de los posibles casos y especificidades

como la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (Decreto 1396 de 1996), y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (Decreto 1397 de 1996). Igualmente existe la Mesa Regional Amazónica (Decreto 3012 de 2005), todos estos espacios de concertación y recomendación a las diferentes instancias gubernamentales.

¹⁴¹⁹ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. Al respecto, la CIDH observa que dentro de las normas que el Estado considera como aplicables al proceso de consulta, se incluye el Decreto 1320, sin perjuicio de señalar que siempre que sea posible de conformidad con lo establecido en la sentencia SU-383/08 de la Corte Constitucional. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 517.

¹⁴²⁰ Véase, entre otros, Corte Constitucional. Sentencia T- 652 de 1998, Sentencia T-880 de 2006 y Sentencia T-745 de 2010.

¹⁴²¹ OIT. CEACR. *Informe General y observaciones referidas a ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, 2010, pp. 877-881; Consejo de Administración. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, presentada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)*, 2001; Consejo de Administración de la OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169 de la OIT, presentada por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS)*, 2001.

¹⁴²² La Directiva Presidencial No. 01 de 2010 propone una serie de etapas para el desarrollo del proceso de consulta previa, con el fin de organizar e indicar unos procedimientos mínimos para la gestión del proceso. Las fases definidas son: a) pre consulta, b) apertura del proceso, c) talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, d) pre-acuerdos, e) reunión de protocolización, f) sistematización y seguimiento al cumplimiento de acuerdos y, g) cierre del proceso de Consulta Previa. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la CIDH sobre el País correspondiente a 2010. 25 de febrero de 2011. p. 38.

¹⁴²³ La CIDH toma nota que el capítulo 4 sobre “Mecanismos para el desarrollo del proceso de consulta previa”, dispone que “Si bien es cierto que la realización del proceso de consulta previa en los casos previstos en los acuerdos internacionales es obligatoria, los Grupos Étnicos Nacionales, en ejercicio de este derecho fundamental, no pueden vetar el desarrollo de proyectos”.

¹⁴²⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. p. 18. CODHES, *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*. 27 de septiembre de 2012. págs. 4-5.

que pueden presentarse en el momento de aplicación de la misma para con ello poder subsanar los vacíos jurídicos que en la práctica dificultan el buen desarrollo de la Consulta”¹⁴²⁵. La información recibida indica que actualmente el proyecto de ley estatutaria se encuentra “en etapa de socialización con cada uno de los sectores que pueden verse involucrados en el desarrollo de la Consulta”¹⁴²⁶.

837. La información recibida en la visita sugiere que ciertos aspectos de este proyecto son de preocupación de los pueblos indígenas por resultar contrarios a los estándares internacionales y constitucionales sobre la materia, en particular, aquellos vinculados a las medidas a ser consultadas, los supuestos en que se requiere el consentimiento, y la adecuación cultural del proceso¹⁴²⁷. Conforme informaron a la CIDH, paralelamente distintas instancias gubernamentales estarían reglamentando el derecho a la consulta a través de actos administrativos que, en general, restringirían este derecho y serían adoptadas sin llevar a cabo procesos de consulta con los pueblos indígenas¹⁴²⁸.
838. De otro lado, la CIDH ha recibido información según la cual, en la práctica se presentan casos de irrespeto al derecho a la consulta previa¹⁴²⁹. Muestra de ello se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, la cual ha declarado inexecutable medidas legislativas -incluyendo actos reformativos de la Constitución¹⁴³⁰- por no haberse consultado previamente con los pueblos indígenas afectados¹⁴³¹. En lo que se refiere a medidas administrativas, la Corte Constitucional ha señalado que licencias ambientales¹⁴³², contratos de concesión y concesiones mineras¹⁴³³, programas de erradicación de cultivos ilícitos¹⁴³⁴ así como presupuestos y

¹⁴²⁵ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 7.

¹⁴²⁶ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 7.

¹⁴²⁷ CODHES, *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*. 27 de septiembre de 2012.

¹⁴²⁸ En particular, informaron que el Ministerio del Interior y Justicia había emitido los siguientes conceptos y actos administrativos que limitan el derecho a la consulta: (i) concepto respecto de la consultiva nacional del 28 de octubre de 2011, (ii) concepto referido a la consulta de planes de desarrollo del 18 de abril de 2012, (iii) concepto respecto del censo nacional agropecuario del 26 de julio de 2012, y (iv) resolución 0121/2012. CODHES. *Análisis: Borrador de Proyecto de Ley Estatutaria de Consulta Previa: El límite a los derechos de los pueblos étnicos*. 27 de septiembre de 2012.

¹⁴²⁹ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 19. Así, por ejemplo, en marzo de 2011 la OREWA denunció lo sucedido en el resguardo indígena de La Cristalina, del municipio de Carmen del Atrato (Chocó), habitado por comunidades del pueblo Embera-Katío: “el día 5 de enero de 2011, un grupo de ingenieros y geólogos de la empresa exploraciones Cordillera S.A., escoltados por un grupo de 200 militares del Ejército Nacional, ingresaron al territorio indígena de manera abusiva e irrespetuosa sin consentimiento de las autoridades indígenas, para llevar a cabo labores de exploración de yacimientos minerales. Una vez ubicados los yacimientos procedieron a desbarratar y talar los árboles para adecuar los terrenos donde comenzaron a construir un campamento minero y un helipuerto, provocando con esto graves daños ambientales”. Asociación de Cabildos Indígenas Wounaan, Embera Dobida, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó – OREWA: “La Minería continua invadiendo y destruyendo nuestros territorios indígenas”. 21 de marzo de 2011. Disponible en: <http://orewa.org>

¹⁴³⁰ En su sentencia C-702 de 2010, la Corte declaró inexecutable el inciso 8 del artículo 2 del Acto Legislativo N° 01 de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia” por haberse comprobado la violación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 2010.

¹⁴³¹ Entre tales decisiones, se encuentran las relativas a la Ley Forestal (Ley 1021 de 2006), Sentencia C-030 de 2008; la Ley “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones” (Ley 1152 de 2007), Sentencia C-175 de 2009; la Ley “por la cual se modifica la Ley 685 de 2011 Código de Minas” (Ley 1382 de 2010), Sentencia C-366 de 2011 y C-367 de 2011; y la ley que aprobaba el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (Ley 1518 de 2012), Sentencia C-1051 de 2012.

¹⁴³² Corte Constitucional. Sentencia U-039 de 1997 y Sentencia T-652 de 1998.

¹⁴³³ Corte Constitucional. Sentencia T-769 de 2009, Sentencia T-547 de 2010, Sentencia T-745 de 2010, Sentencia T-1054^a de 2010, Sentencia T-129 de 2011 y Sentencia T-693 de 2011.

¹⁴³⁴ Corte Constitucional. Sentencia U-383 de 2003.

proyectos de inversión financiados con recursos del presupuesto nacional¹⁴³⁵, y decisiones sobre la prestación del servicio de educación¹⁴³⁶ no han sido sometidas a un proceso de consulta previa, libre e informada con los pueblos indígenas. La Corte ha otorgado varias acciones de tutela ordenando que se suspendan proyectos extractivos o planes de inversión y desarrollo, o que se reparen sus efectos nocivos, entre otras por no haberse cumplido con el requisito de consulta previa¹⁴³⁷.

839. La CIDH reconoce que la Corte Constitucional cumple un papel de suma importancia en la protección de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Desde una perspectiva comparativa a nivel regional, la CIDH observa al igual que otros órganos internacionales¹⁴³⁸, que la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una jurisprudencia singularmente rica y progresista sobre los derechos de participación, consulta y consentimiento previo, libre e informado, que incorpora estándares internacionales tanto del sistema interamericano como del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Cabe señalar además que la Corte Constitucional se ha referido al derecho al consentimiento previo, libre e informado¹⁴³⁹ y ha afirmado -en términos similares a lo señalado por la Corte Interamericana en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*¹⁴⁴⁰- que “si bien el deber general del Estado en materia de consulta previa consiste en asegurar una participación activa y efectiva de las comunidades con el objeto de obtener su consentimiento, cuando la medida representa una afectación intensa del derecho al territorio colectivo, es obligatoria la obtención del consentimiento de la comunidad previa la implantación de la medida, política, plan o proyecto”¹⁴⁴¹. Asimismo, la Corte Constitucional ha identificado supuestos de consentimiento abordados explícitamente en la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁴⁴².
840. En vista del papel clave de la Corte Constitucional, la CIDH toma nota con preocupación de lo expresado por las organizaciones indígenas durante su visita con relación a fallos recientes que podrían significar un retroceso en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Mencionaron, entre otras, la Sentencia C-317 de 2012 en que la Corte Constitucional señaló que el Acto Legislativo 05 de 2011 que constituye el Sistema General de Regalías, por su carácter general y su mandato expreso de desarrollo legal del régimen de regalías, no contiene una medida susceptible de afectar “directa, específica y particularmente” a los grupos étnicos; condiciones que según advirtieron no son exigidas por

¹⁴³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2008.

¹⁴³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-116 de 2011.

¹⁴³⁷ Por ejemplo, en relación con proyectos adelantados en territorios de los pueblos Barí (sentencia T-880/06), U'wa (sentencia SU-039/97) o Embera-Katío (sentencia T-652/98).

¹⁴³⁸ Véase, entre otros, CEACR. *Informe general y observaciones acerca de ciertos países*. Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión, 1996. Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra, pág. 431. STAVENHAGEN, Rodolfo. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. Adición. *Misión a Colombia*, Doc. E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr. 18.

¹⁴³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-769 de 2009, Sentencia T-129 de 2011 y Sentencia T-376 de 2012.

¹⁴⁴⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. párr. 134.

¹⁴⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 2012, párr. 25.

¹⁴⁴² En concreto, se ha referido a “(i) la prohibición de desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras o territorios sin consentimiento expreso y un acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa cuando no sea posible el regreso; (ii) la obligación de reparar adecuada y eficazmente a los pueblos indígenas por la privación de bienes “culturales, intelectuales, religiosos y espirituales”, sin su consentimiento libre, previo e informado, o por la privación de tierras y territorios tradicionalmente poseídos y ocupados por los pueblos originarios, privilegiando en ambos casos las medidas de restitución; (iii) la prohibición de almacenar o eliminar materiales peligrosos en tierras indígenas sin su consentimiento previo, libre e informado”. Corte Constitucional. Sentencia T-376 de 2012, II. Consideraciones y Fundamentos, párr. 8.

el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ni la jurisprudencia constitucional¹⁴⁴³.

841. De otro lado, como parte de los desafíos del derecho a la consulta previa en Colombia, la CIDH encuentra las reiteradas quejas públicas de los pueblos indígenas en el sentido de que el Gobierno Nacional visualiza las consultas previas como meros trámites formales que se deben agotar para efectos de adelantar proyectos de inversión o desarrollo, o de otorgar concesiones extractivas de los recursos naturales, dentro de los territorios ancestrales, sin prestar una consideración sustancial a la postura de los pueblos o comunidades afectados, incluso si éstos manifiestan su oposición al proyecto consultado. Igualmente, la información recibida por la CIDH da cuenta de que se presentaría una estigmatización pública del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, favorecida por declaraciones de altas autoridades estatales, en el sentido de ser un impedimento para el desarrollo del país¹⁴⁴⁴.
842. Adicionalmente, se ha denunciado que durante los procesos de consulta, las empresas concesionarias o interesadas realizan esfuerzos por obtener el beneplácito de miembros de las comunidades ofreciendo, a cambio, contraprestaciones materiales, aprovechando su situación de necesidades básicas insatisfechas y abandono estatal¹⁴⁴⁵. Asimismo, el contexto del conflicto armado colombiano, supone desafíos particulares con relación proceso de consulta. En efecto, la notada vinculación entre la violencia asociada al conflicto armado y la realización de proyectos extractivos, de inversión o desarrollo, exige al Estado la adopción de medidas para proteger la vida e integridad de las comunidades o pueblos en proceso de consulta, y en especial de sus autoridades, líderes y lideresas¹⁴⁴⁶.
843. En virtud de lo anterior, la CIDH llama al Estado colombiano a establecer, con la participación plena de los pueblos indígenas, las medidas legislativas o de otra índole, necesarias para hacer efectivo el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado y de buena fe, conforme a los estándares de derechos humanos internacionales¹⁴⁴⁷. Al respecto, la CIDH

¹⁴⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-317 de 2012. Al respecto, la ONIC destacó el salvamento de voto del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub por su análisis holístico e integrador, mediante el cual afirma que la medida fue adoptada “sin haber tenido en cuenta que afecta directa y desproporcionadamente a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes del país y, por tanto, debía ser sometido a consulta previa. No hay razón alguna, a mi modo de ver, que justifique el cambio en los argumentos que llevaron a la declaración de inexecutable de, entre otras, la Ley Forestal (Ley 1021 de 2006), la reforma del Código de Minas (Ley 1382 de 2010)”. El salvamento de voto del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub no se encuentra disponible en el enlace de la página web de la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Para obtener párrafos del salvamento de voto del magistrado se consultó la página de la ONIC. Véase el siguiente enlace: <http://cms.onic.org.co/2012/05/regalias-un-retroceso-del-derecho-fundamental-a-la-consulta-previa-de-los-pueblos-indigenas-colombianos/>

¹⁴⁴⁴ CODHES, *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 18.

¹⁴⁴⁵ Rico Piñeres, Laura (2009), ‘La Consulta Previa: farsa multicultural’. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/3201>. Tomado de: “Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia”. ONIC, 2010. Disponible en: www.onic.org.co.

¹⁴⁴⁶ Al respecto, la CIDH recibió información que cuestiona el carácter libre del proceso, ya que tiene lugar la presión a líderes y lideresas, lo que se agudiza en el contexto del conflicto armado. CODHES. *Informe especial. Visita in loco. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. 2012. pág. 20.

¹⁴⁴⁷ La CIDH toma nota que numerosas instancias internacionales han advertido las falencias del marco jurídico colombiano relativo al derecho a la consulta y han instado al Estado a la adopción de legislación que permita garantizar este derecho. Véase, entre otros, ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre Colombia*. CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010. ONU. Comité de DESC. *Observaciones finales sobre Colombia*. E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010.

recuerda que bajo los instrumentos interamericanos de derechos humanos, los planes o proyectos de inversión y desarrollo o las concesiones extractivas de los recursos naturales en territorios indígenas que sean de gran escala y puedan surtir un impacto profundo sobre la forma de vida de las comunidades o pueblos afectados, requieren no sólo ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, sino que necesitan el consentimiento del pueblo indígena respectivo¹⁴⁴⁸.

9. Impacto del conflicto armado en la salud y alimentación de los pueblos indígenas

844. Las condiciones socioeconómicas de la gran mayoría de la población indígena colombiana son graves, situación en cuya base se encuentra una profunda discriminación de índole estructural¹⁴⁴⁹. Según cifras publicadas por la ONIC, con base en datos del DANE y la Universidad de los Andes, el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza, y el 47.6% bajo la línea de pobreza extrema¹⁴⁵⁰. La información disponible indica que 3 de cada 5 personas indígenas carecen de acceso a acueductos, 4 de cada 5 carece de acceso a alcantarillado, y 2 de cada 5 no tiene acceso a energía eléctrica¹⁴⁵¹. En materia de salud, la CIDH reitera su preocupación por la precaria situación de los pueblos indígenas colombianos¹⁴⁵². La información al alcance de la CIDH indica que el índice de mortalidad infantil indígena corresponde a 63.3 muertes por cada mil nacidos vivos, mientras que el promedio nacional se sitúa en 41.3¹⁴⁵³. Según cifras del DANE, la esperanza de vida en la población indígena es menor que en la población no indígena¹⁴⁵⁴.

¹⁴⁴⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 134. Corte I.D.H. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185, párr. 17.

¹⁴⁴⁹ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr 168. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 4 de marzo de 2010. A/HRC/13/72. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3.

¹⁴⁵⁰ ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. Disponible en: www.onic.org.co. ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 9 de marzo de 2009. A/HRC/10/32.

¹⁴⁵¹ Informe de la Universidad de los Andes de 2009 para el Relator Especial de la ONU, citado por: ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3.

¹⁴⁵² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 91; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 170. Véase ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, A/HRC/15/34, 9 de enero de 2010. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. 11 de febrero de 2011. E/C.19/2011/3. párr. 28. ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 3 de febrero de 2011. A/HRC/16/22. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. CERD/C/COL/CO/14. 28 de agosto de 2009. ONU. Comité de DESC. *Observaciones finales sobre Colombia*. 7 de junio de 2010. E/C.12/COL/CO/5, párr. 25.

¹⁴⁵³ PNUD. *Pueblos indígenas: diálogo entre Culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*. Bogotá: 2012. pág. 55. Disponible en: http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf.

¹⁴⁵⁴ Según el DANE, para el 2005, el índice de envejecimiento de personas indígenas era de 13.22, mientras que el de las personas sin pertenencia étnica era de 21.52. DANE. *La visibilización estadística de los grupos étnicos en Colombia*. pág. 38. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_eticos.pdf.

Asimismo, de acuerdo al PNUD, se presenta en la población indígena una incidencia mayor de enfermedades infecciosas y malnutrición infantil y de mujeres en estado de gestación por problemas de acceso a agua potable y servicios sanitarios¹⁴⁵⁵.

845. La CIDH reconoce la existencia de ciertos avances realizados por el Estado para garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas en Colombia, tales como la adopción de la Ley 691 del 18 de septiembre de 2001 “mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia”¹⁴⁵⁶. Si bien tal norma brinda herramientas para el mejoramiento de las condiciones de salud de los pueblos indígenas y sus miembros, teniendo en cuenta sus particularidades culturales y diversidad étnica, la información disponible sugiere que éstas no se estarían implementado efectivamente, salvo en algunos aspectos como la creación de Entidades Promotoras de Salud Indígenas (EPSI)¹⁴⁵⁷. Además, advierte la CIDH que se presentan retos importantes en materia de cobertura¹⁴⁵⁸, acceso a los servicios¹⁴⁵⁹ y adecuación cultural de los mismos, a lo que se suman factores estructurales, como el conflicto armado, la situación de pobreza y discriminación.

846. En efecto, las dificultades en el goce al derecho a la salud de la población indígena, de por sí graves, se han intensificado por los efectos del conflicto armado. Al respecto, preocupa a la CIDH la información recibida según la cual la Fuerza Pública ocuparía instalaciones de salud o se ubicaría en zonas próximas, poniendo en riesgo a las personas que acuden, al personal médico y a la infraestructura, además de generar temor a la retaliación y señalamientos por parte de grupos armados al margen de la ley¹⁴⁶⁰. Los médicos tradicionales y sabedores

¹⁴⁵⁵ PNUD. *Pueblos indígenas: diálogo entre Culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano Colombia 2011*. Bogotá: 2012. pág. 55. Disponible en: http://pnud.org.co/img_upload/616264616264343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf.

¹⁴⁵⁶ Véase en particular los artículos 4, 8, 10, 14 y 27 de la Ley 691 de 2001.

¹⁴⁵⁷ ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. pág. 40. Disponible en: www.onic.org.co.

¹⁴⁵⁸ Según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentran afiliadas al sistema de salud 931.647 personas indígenas, lo que representa un 67.57% del total de la población indígena, calculada en 1'378.884 personas, con lo cual no se encontraría cubierto el 32.4% de esta población. [ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. pág. 41. Disponible en: www.onic.org.co. PNUD. *Pueblos indígenas: diálogo entre Culturas*. Bogotá: 2012. p. 55. Disponible en: http://pnud.org.co/img_upload/616264616264343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf]. Otras fuentes indican que para 2008 se encontraban afiliados 1'132.138, lo que representa una cobertura del 81% de la población indígena [ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34. 8 de enero de 2009. párr. 51]. Cabe notar que, según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, para el 2011 la cobertura en afiliación de la población general alcanza el 91% aproximadamente [Ministerio de Salud y Protección Social, *Cobertura en salud, Histórico de cobertura en afiliación salud año 2004-2011*, Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelRégimenSubsidiado.aspx>].

¹⁴⁵⁹ Véase ONIC. *Palabra dulce, aire de vida: Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. 2010. pág. 40. Disponible en: www.onic.org.co. ONIC. Informe a la CIDH sobre la situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Colombia. Audiencia realizada en el 140º período de sesiones. 28 de octubre de 2010.

¹⁴⁶⁰ Véase Comunicado 94/12, *CIDH condena muertes y expresa preocupación por la situación de violencia en el norte del Cauca, Colombia*. Washington, D.C., 25 de julio de 2012. Igualmente, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2009 observó que “Según información recibida por el Relator Especial, en el departamento de Nariño, la Fuerza Pública ha ocupado instalaciones de salud y la población es reacia a acceder a estas instalaciones por temor a la estigmatización y retaliación de actores armados ilegales”. ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009.

ancestrales son también víctimas frecuentes de asesinatos por parte de grupos al margen de la ley, por el rol de liderazgo que cumplen para sus pueblos o comunidades, con lo cual estos hechos de violencia suponen un impacto no solo en el ámbito individual sino también en el colectivo¹⁴⁶¹. La salud de los pueblos y comunidades indígenas también se ve afectada frente a situaciones de confinamiento, dificultades en la libertad de movimiento o desplazamiento a causa del conflicto armado, por la imposibilidad de acceder a plantas u otros elementos propios de la medicina tradicional.

847. Las precarias condiciones de acceso al sistema de salud interactúan con circunstancias de desnutrición para generar cuadros alarmantes de morbilidad y mortalidad infantil entre las comunidades indígenas, lo que es aún más grave en aquellas que se encuentran en situación de desplazamiento¹⁴⁶². Una de las secuelas más preocupantes de la situación alimentaria de los pueblos indígenas colombianos es la altísima incidencia de la desnutrición infantil¹⁴⁶³, lo que ha sido objeto de preocupación por parte de la Comisión en sus informes anuales¹⁴⁶⁴. En el 2012, la CIDH continuó recibiendo información preocupante al respecto. En particular, tomó conocimiento de la muerte por desnutrición severa de una niña de cuatro años, residente del Municipio del Alto Baudó, Departamento del Chocó. La información disponible tiende a indicar que no se trata de un caso aislado sino que su muerte es reflejo de una situación más general que afecta a los niños y niñas indígenas en esta zona¹⁴⁶⁵. Asimismo, según fue informada, hasta noviembre de 2012 se habían reportado al menos 13 casos de niños y niñas indígenas fallecidos por causas vinculadas a desnutrición¹⁴⁶⁶. Es de particular preocupación la información según la cual los niños y niñas indígenas en el Municipio de Pueblo Rico, en Risaralda, enfrentarían una grave situación alimentaria dado que hasta mayo de 2012 se habrían reportado 41 casos de desnutrición infantil aguda, que ocasionó en los cinco meses anteriores la muerte de cuatro niños y niñas por desnutrición o enfermedades prevenibles. Se informó además que en los seis meses anteriores a marzo de 2012, habían muerto 32 niños y niñas por desnutrición o enfermedades respiratorias agudas¹⁴⁶⁷.

¹⁴⁶¹ Información recibida durante la visita de la CIDH indica que en 2012 fueron asesinados los médicos tradicionales Jaime Mestizo, el 19 de abril en el Resguardo de Huellas y Lisandro Tenorio, el 12 de agosto en el Resguardo López Adentro, ambos en el Municipio de Caloto, Cauca. ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 8-9.

¹⁴⁶² Según fue informada la CIDH, en mayo de 2012 se produjo la muerte por tuberculosis de un niño Embera-Chami de dos años por falta de atención médica, quien se encontraba en situación de desplazamiento en el Municipio de Armenia, Quindío y fue remitido a Manizales donde falleció. Asimismo, fue informada que, entre mayo y junio de 2012, en el Departamento del Quindío, se reportaron ocho niños hospitalizados a causa de malaria provenientes de Mistrató y Pueblo Rico, en Risaralda. ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 20-23.

¹⁴⁶³ Según UNICEF más del 70% de los niños y las niñas indígenas en Colombia sufren de desnutrición crónica [Referido por: PNUD. *Pueblos indígenas: diálogo entre Culturas*. Bogotá: 2012. p. 70. Disponible en: http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf]. De acuerdo a la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN) de 2010, la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años es más del doble en la población indígena (29.5%) en comparación con la población no indígena. Según la misma fuente, los niños y niñas indígenas menores de 5 años presentan un porcentaje de desnutrición global de 7.5%, lo que equivale a más del doble que el de la población que no se identifica con este grupo étnico [ENSIN 2010. Resumen Ejecutivo. págs. 5-7. Disponible en: <http://www.bogotamasactiva.gov.co/files/Resumen%20Ejecutivo%20ENSIN%202010.pdf>].

¹⁴⁶⁴ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, Capítulo IV. Colombia; . CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 169. Véase, asimismo, ONU. ACNUDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 4 de marzo de 2010. A/HRC/13/72.

¹⁴⁶⁵ Según información pública, el Gobernador del Chocó declaró en marzo de 2012 que 12.000 niños y niñas sufren de desnutrición en el Departamento, de los cuales 10.000 no habrían sido atendidos por el Estado. Véase PNUD. Chocó se unió por los objetivos de desarrollo del Milenio. Disponible en: www.pnud.org.co; El Colombiano, Desnutrición infantil muy grave en 12 departamentos, marzo 2012.

¹⁴⁶⁶ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 20-23.

¹⁴⁶⁷ ONIC. *Boletín N° 4/2012*. Enero a Noviembre de 2012. págs. 20-23.

848. Según indicó a la CIDH, el Estado colombiano reconoce que “[l]a población indígena presenta mayores prevalencias de desnutrición aguda y global severas”, y que “[e]s frecuente, por ejemplo, encontrar niños y niñas indígenas con patologías asociadas a desnutrición como tuberculosis, diarrea, deshidratación, parasitosis, infección respiratoria aguda, entre otras”¹⁴⁶⁸. Colombia informó sobre programas y medidas adoptadas con el fin de atender las necesidades alimentarias de la población indígena¹⁴⁶⁹. Si bien la CIDH valora positivamente dicha información, destaca que las medidas de tipo asistencial deben ser entendidas como respuestas necesarias a corto plazo y deben ser ejecutadas en plena concertación con los pueblos y comunidades indígenas involucrados, de modo que sean culturalmente adecuadas.
849. No obstante, la CIDH advierte que atentan contra la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas un conjunto de factores estructurales y coyunturales, como los años de violencia y desarraigo vivido¹⁴⁷⁰. Comunidades agricultoras se enfrentan a la pérdida de territorios ancestrales dedicados al cultivo de alimentos por la presencia de actores armados o su utilización para cultivos ilícitos; o pueden verse imposibilitadas de acceder a zonas de caza o pesca por encontrarse minadas o por temor a acciones por parte de los actores en conflicto. La seguridad alimentaria se ve afectada también por restricciones impuestas por los actores armados sobre el tránsito de alimentos desde y hacia las comunidades, la apropiación de bienes de subsistencia, o los efectos de fumigaciones indiscriminadas sobre cultivos de pancoger. Muchos pueblos o comunidades indígenas se encuentran bloqueados o confinados por el conflicto, ya que sus territorios se ubican en regiones estratégicas para los grupos armados. Una de las situaciones de mayor gravedad se presenta entre comunidades indígenas en situación de desplazamiento¹⁴⁷¹. De este modo, la CIDH considera necesario emprender soluciones integrales que vayan más allá de la provisión de alimentos y permitan a las comunidades indígenas garantizar su suficiencia y seguridad alimentaria de conformidad con sus pautas tradicionales. Ello se vincula estrechamente con la protección del territorio ancestral y sus recursos naturales, y exige al Estado poner énfasis en la adopción de medidas dirigidas a garantizar el libre y pleno goce de sus derechos territoriales.

¹⁴⁶⁸ Estado de Colombia, Nota DIDHD/GOI No. 35115/1472 del 31 de mayo de 2012.

¹⁴⁶⁹ Según informó Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) adoptó el 31 de marzo de 2007 la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuya implementación se realiza mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de planes y programas desarrollados a nivel departamental, municipal, distrital o regional. Indicó además que ello es complementado con otras estrategias como “De Cero a Siempre”, dirigida a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano de los niños y niñas menores de 6 años. En cuanto a medidas con enfoque diferencial, informó que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con autoridades de las comunidades indígenas, viene desarrollando proyectos de atención diferencial étnica en soberanía, autosuficiencia, y seguridad alimentaria y nutricional. [Estado de Colombia, Nota DIDHD/GOI No. 35115/1472 del 31 de mayo de 2012]. Asimismo, durante su visita, fue informada entre otras medidas, de la entrega de raciones de alimentos, lo que, según indicaron, representa retos importantes para hacer que éstas sean coherentes con la dieta a la que están acostumbradas las comunidades indígenas. Se informó además que el ICBF cuenta con centros de recuperación nutricional que se dirigen no solo a atender la alimentación del niño o niña con desnutrición, sino que, con el fin de darle sostenibilidad, llevan a cabo un proceso de transferencia con la familia.

¹⁴⁷⁰ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 169. ONIC. “Informe a la CIDH sobre la situación de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Colombia, en el marco de la Audiencia Temática solicitada por la Organización Nacional Indígena de Colombia en el 140º Período de Sesiones de la Comisión”. 28 de octubre de 2010.

¹⁴⁷¹ ONU. Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Informe sobre misión a Colombia*. 10 de noviembre de 2004. E/CN.4/2005/88/Add.2. párr. 42.

10. Impunidad y falta de acceso a la justicia de pueblos indígenas y sus miembros

850. La información recibida por la CIDH indica la existencia de altos niveles de impunidad en materia de violaciones de derechos humanos cometidas contra pueblos, comunidades o personas indígenas, y de la ausencia de decisiones judiciales claves que aborden tales afectaciones desde una perspectiva colectiva. Distintas instancias internacionales han advertido también que la respuesta de los organismos judiciales nacionales a nivel de investigación y juzgamiento de estos crímenes no ha sido adecuada¹⁴⁷². Por su parte, la Corte Constitucional ha afirmado que la grave situación de impunidad en que permanecen las violaciones cometidas contra pueblos indígenas y sus miembros constituye un “estado de cosas inconstitucional” debido a que el Estado no ha garantizado, entre otros, su derecho a la justicia. La Corte Constitucional ha concluido que, de cada 200 casos, menos de uno llega a la fase de acusación y que sigue siendo alto el nivel de impunidad¹⁴⁷³. En su reporte intermedio sobre la situación en Colombia de noviembre de 2012, la Fiscalía de la Corte Penal Internacional señaló que “coincide con la Corte Constitucional en su evaluación” e indicó que “[e]l crimen de desplazamiento forzado, que afecta particularmente a grupos y comunidades vulnerables, debe de continuar siendo prioridad dentro de las actuaciones judiciales emprendidas por las autoridades colombianas”¹⁴⁷⁴.
851. Al respecto, el Estado informó a la CIDH que la Unidad de DDHH y DIH de la FGN ha sido uno de los pilares fundamentales en la investigación de violaciones a derechos humanos e indicó que cuenta con más de 115 fiscales y más de 300 investigadores de policía judicial para cerca de 7.000 investigaciones que se encuentran activas desde 1994. La CIDH reconoce que se han presentado ciertos avances en el acceso a la justicia de pueblos y personas indígenas, como la condena a 40 años de cárcel contra siete militares, dictada el 12 de septiembre de 2010, por el homicidio de Edwin Legarda, esposo de la lideresa indígena Aída Quilcué, la cual fue apelada por la defensa¹⁴⁷⁵. La CIDH toma nota además de la Directiva No. 0001 del 4 de octubre 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”, la cual establece entre los criterios subjetivos de priorización la pertenencia a un grupo étnico de la víctima¹⁴⁷⁶.
852. No obstante, en opinión de la Comisión, la impunidad de crímenes contra pueblos indígenas y sus miembros en Colombia sigue presentando niveles alarmantes, por lo que llama al Estado colombiano a dar cumplimiento a su obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones al derecho a la vida, la integridad personal y otros derechos

¹⁴⁷² ONU. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *La Situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior*. A/HRC/15/34, 8 de enero de 2009. ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. *Observaciones finales sobre Colombia*. 28 de agosto de 2009. CERD/C/COL/CO/14. párr. 21. ONU. Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. *Recomendaciones complementarias al país: Colombia*. 15 de mayo de 2012, A/HRC/20/22/Add.2. párr. 62. ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe de la situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia*. Doc. E/c.19/2011/3, 11 de febrero de 2011, párr. 22.

¹⁴⁷³ Citado por: Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 213.

¹⁴⁷⁴ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 214.

¹⁴⁷⁵ Véase ONU. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. *Informe de la situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia. Resumen del informe y recomendaciones de la misión del Foro Permanente a Colombia*, Doc. E/c.19/2011/3, 11 de febrero de 2011, nota al pie 16.

¹⁴⁷⁶ Fiscalía General de la Nación. Directiva No. 0001 del 4 de octubre de 2012. Hoja 28. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/10/Directiva001.pdf>

humanos de los miembros de los pueblos indígenas y de éstos, como sujetos colectivos. Enfatiza además que, a tal efecto, es necesario tener debidamente en cuenta las especificidades de la situación de las víctimas indígenas de la violencia y los crímenes cometidos en el curso del conflicto armado, para otorgar la debida reparación, y el adecuado respeto por los derechos a la verdad y la justicia con el enfoque diferencial exigido por el sistema interamericano. La CIDH considera que aportaría a dicho fin la existencia de una unidad o fiscalía especializada en violaciones cometidas contra pueblos, comunidades o personas indígenas, la puesta en práctica de la Directiva antes mencionada, y la difusión de los resultados alcanzados en materia de justicia para los pueblos indígenas en Colombia.

11. Proceso de reparación y restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas

853. El 10 de junio de 2011 se sancionó la Ley 1448 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, también denominada “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Conforme ha reconocido la CIDH¹⁴⁷⁷ entre otras instancias internacionales¹⁴⁷⁸, la Ley 1448 representa un claro avance en el desarrollo de un concepto integral de reparación y un importante paso para las víctimas del conflicto armado. En lo relativo a los pueblos indígenas específicamente, el 9 de diciembre de 2011 el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 4633 sobre “medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”. Este Decreto Ley -producto de un proceso de concertación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Nacional, según lo informado a la CIDH- establece mecanismos específicos para la reparación y restitución de los derechos de los pueblos indígenas, y asume la dimensión de sujeto colectivo, concibiendo las afectaciones generadas por el conflicto no sólo en el ámbito individual, sino también aquellas que experimenta el pueblo en su conjunto.
854. En materia de implementación, según informó el Estado a la CIDH durante su visita, a diciembre de 2012, se había otorgado reparación individual a 110.000 víctimas, por un monto de 54.9 millones de pesos. De acuerdo a información proporcionada por la UARIV, el 97% de los municipios del país cuenta con Comités Territoriales de Justicia Transicional, existiendo en total 1.055 que cubren los 32 departamentos del país. Asimismo, la CIDH fue informada por autoridades estatales que, a diciembre de 2012, el Registro Único de Víctimas, contaba con 5.532.805 personas registradas de las cuales 10.8% pertenecía a un grupo étnico, sin especificar la composición indígena de la cifra. Indicaron además que se vienen realizando esfuerzos para aplicar un enfoque diferencial para pueblos indígenas en el proceso de reparación y restitución. En cuanto a la difusión del Decreto Ley 4633, el Estado indicó que: (i) se efectuó la socialización en el Congreso Nacional de la ONIC; (ii) se acordó realizar la socialización y análisis en cuatro departamentos de la Amazonía, en concertación con la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC); (iii) se realizó la concertación y socialización a las autoridades, líderes y comunidad del pueblo Wayúu que pertenece al municipio de Maicao; y (iv) se llevó a cabo la socialización a funcionarios de Fuerza Aérea Colombiana, Defensoría del Pueblo, Federación Nacional de Personeros, Personería de Bogotá, entre otras¹⁴⁷⁹.

¹⁴⁷⁷ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 77.

¹⁴⁷⁸ OACNUDH. Comunicado de Prensa. 25 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2011/comunicados2011.php3?cod=12&cat=86>

¹⁴⁷⁹ Estado de Colombia. *Indígenas, Afrodescendientes y Minorías*. Nota MPC-OEA 609. 22 de abril de 2013. pág. 14.

855. La CIDH pudo notar en su visita las grandes expectativas de los pueblos indígenas y sus miembros en el proceso de restitución y reparación como mecanismo fundamental para alcanzar la paz duradera en Colombia. No obstante, advirtió también que ello se ve mermado por una percepción de falta de implementación efectiva y ausencia de capacidad institucional, luego de más de un año de entrada en vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011. Igualmente, las organizaciones indígenas con las que se reunió la CIDH enfatizaron que, en la práctica, no se presenta una diferenciación entre la implementación de la Ley 1448 y del Decreto Ley 4633, que contiene principios y procedimientos específicos para víctimas indígenas. Según indicaron, entre los obstáculos en la implementación efectiva se encuentra la ausencia de una institucionalidad fuerte y articulada que garantice la ejecución de medidas desde una perspectiva intercultural y diferencial¹⁴⁸⁰. Asimismo, se recibió información que indica que se presenta un régimen presupuestario inadecuado e insuficiente, dado que se ha otorgado la responsabilidad de implementación a los municipios y personerías municipales las que cuentan con el mismo presupuesto para dar cumplimiento a los requerimientos de esta normativa¹⁴⁸¹. Informaron también que no se ha elaborado un protocolo de atención diferencial a pueblos indígenas, y que no se han realizado acciones suficientes para la difusión y puesta en conocimiento del Decreto Ley por parte de los pueblos indígenas y sus miembros¹⁴⁸².
856. En vista de lo anterior, la CIDH llama al Estado a destinar mayores esfuerzos dirigidos a lograr una efectiva implementación del Decreto Ley 4633, en concertación con los pueblos indígenas, instrumento jurídico cuyos principios y postulados deben traducirse en institucionalidad, y en recursos humanos y económicos idóneos. Como parte de tales acciones, la CIDH considera importante continuar con los esfuerzos de difusión, principalmente a nivel local y comunitario, para facilitar el registro como víctimas y esfuerzos destinados a generar confianza en las comunidades y personas indígenas.

857. En cuanto a la restitución de tierras, el Estado informó a la CIDH que para el caso de grupos étnicos se establecieron medidas de carácter especial consistentes en un proceso gratuito que se realiza con mayor celeridad, en el cual rigen presunciones a favor de la propiedad de la comunidad correspondiente. La CIDH observa que, de

¹⁴⁸⁰ Informaron, en particular, que no se han creado las instancias de participación y coordinación con los pueblos indígenas que señala el Decreto Ley de Víctimas, como son las Mesas de Participación de Víctimas a nivel municipal, departamental y nacional. Como ejemplo indicaron que en el departamento del Cauca no fue sino hasta noviembre de 2012 –luego de cerca de un año de la entrada en vigor del Decreto Ley- que se convocó a las organizaciones indígenas para la conformación de la mesa de participación. CRIC. *Evaluación técnica del proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- Ley 1448 de 2011 y Decreto Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para Pueblos Indígenas 4633 de 2011*. 5 de diciembre de 2012. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

¹⁴⁸¹ CRIC. *Evaluación técnica del proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- Ley 1448 de 2011 y Decreto Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para Pueblos Indígenas 4633 de 2011*. 5 de diciembre de 2012. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

¹⁴⁸² Como muestra de los retos en materia de implementación, la CIDH toma nota que en el Municipio Resguardo de Jámbalo, departamento del Cauca -compuesto en un 99% de población indígena- hasta diciembre de 2012 la Personería de Jámbalo había tomado 39 declaraciones de víctimas indígenas de los pueblos Nasa y Misak, dos de las cuales se refieren a eventos colectivos y las restantes a víctimas individuales, haciendo un total de 1.802 víctimas. Según fue informada la CIDH, a esa fecha, la UARIV realizó, en el marco de la Ley 1448, el reconocimiento como víctima y entrega de ayuda humanitaria a 6 personas y no otorgó ninguna indemnización. Además, informaron que en el 2012 la Unidad entregó indemnizaciones administrativas relativas a declaraciones remitidas a Acción Social de uno a cinco años atrás, bajo el amparo del Decreto 1290 de 2008 y la Ley 418 de 1997. La CIDH observa además que se presenta un retardo importante en la decisión de inclusión en el Registro Único de Víctimas, dado que 24 de las declaraciones presentadas –más del 60%- no habían sido decididas luego de vencido el plazo legal de 60 días. CRIC. *Evaluación técnica del proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- Ley 1448 de 2011 y Decreto Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para Pueblos Indígenas 4633 de 2011*. 5 de diciembre de 2012. Información recibida por la CIDH durante visita *in loco*.

acuerdo a información de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras, para diciembre de 2012, se registraron 533 solicitudes, de las cuales cerca del 65% se auto identifican como indígenas, sobre un total de 41.708 hectáreas reclamadas¹⁴⁸³. Asimismo, la CIDH valora positivamente la emisión por parte del Juzgado Civil Especializado en Restitución de Tierras, a solicitud de la Unidad de Restitución de Tierras, de una medida cautelar que suspende los actos administrativos que avalarían la realización de minería en el Resguardo de los Embera–Katio del Alto Andágueda en el Departamento del Chocó¹⁴⁸⁴.

858. Si bien reconoce los avances e importantes desafíos y complejidades que supone poner en práctica este mecanismo, la CIDH considera fundamental que el Estado realice los mayores esfuerzos posibles para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a través del Decreto Ley 4633, teniendo en cuenta que, como ha señalado la CIDH reiteradamente, “la protección del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales es un asunto de especial importancia, porque su goce efectivo implica no sólo la protección de una unidad económica sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra”¹⁴⁸⁵. Igualmente, la CIDH enfatiza la necesidad de que se realice una adecuada coordinación institucional para alinear la actuación de las distintas entidades estatales con funciones relacionadas a la identificación de tierras y territorios¹⁴⁸⁶, así como aquellas vinculadas al desminado humanitario y el retorno de población en situación de desplazamiento.

Recomendaciones

859. Sobre la base de la información y análisis realizado por la Comisión a lo largo del capítulo sobre pueblos indígenas, y con el fin de contribuir a la protección y goce efectivo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en Colombia, la CIDH recomienda al Estado colombiano:

Recomendaciones generales

1. Adoptar medidas urgentes, decididas e integrales para asegurar la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas en proceso de desaparición generado por la violencia, la pobreza, y la fragilidad demográfica.
2. Profundizar esfuerzos para proteger el goce efectivo del derecho al territorio de los pueblos indígenas y sus miembros, como primer paso para resguardar sus derechos fundamentales

¹⁴⁸³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras. Estadísticas correspondientes al corte al 28 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.restituciondetierras.gov.co/media/descargas/estadisticas/estadisticas%20%2020121228.pdf>.

¹⁴⁸⁴ Unidad de Restitución de Tierras. Nota titulada “Juez suspende actos administrativos que avalarían actividades mineras en el Chocó”. 12 de febrero de 2013. Disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=222>.

¹⁴⁸⁵ Véase, entre otros, CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Yakye Axa v. Paraguay. Referidos en: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 120(c); CIDH. *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 3.

¹⁴⁸⁶ Como advierten el PNUD y ACNUR, “Su adecuada administración, cruce, sistematización y actualización deberían ser la base para apoyar los actuales y futuros procesos de acceso, protección y restitución de tierras y territorios de población desplazada y para otras necesidades de planeación por parte del Estado”. Véase PNUD/ACNUR. *Desplazamiento forzado tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación*. Bogotá 2011. pág. 39. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/index.php/cuadernos-indh/desplazamiento-forzado>

en el marco del conflicto armado interno, teniendo en cuenta la importancia singular que el derecho interamericano de los derechos humanos ha reconocido a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y el papel central que los territorios ancestrales juegan en la afectación de sus derechos por la violencia armada, los intereses económicos y la desposesión.

3. Adoptar medidas eficaces para la protección de los pueblos indígenas o sus miembros amparados por medidas cautelares o medidas provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, implementadas en concertación con los respectivos beneficiarios y de modo culturalmente adecuado.

Continuidad de homicidios, desapariciones, amenazas y señalamientos contra pueblos indígenas y el especial impacto en sus autoridades tradicionales, líderes y lideresas

4. Proteger la vida e integridad de las personas indígenas colombianas, en cumplimiento de sus obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en especial, adoptar medidas protectivas especiales y diferenciadas para proteger la vida e integridad personal de líderes, lideresas y autoridades tradicionales indígenas, amenazados en el marco del conflicto armado interno por las distintas partes involucradas.
5. Con el fin de visibilizar los actos de violencia sufridos por miembros de pueblos indígenas, asegurar la inclusión de la pertenencia étnica de las víctimas en las distintas estadísticas e indicadores sobre violaciones a derechos humanos y Derecho internacional humanitario realizadas por autoridades estatales, y visibilizar no solo la cifra absoluta de víctimas, sino también la magnitud relativa, teniendo en cuenta la relación entre el número de víctimas y el total de la población indígena en Colombia.
6. Investigar las violaciones a derechos humanos cometidas contra pueblos indígenas y sus miembros, sancionar a los responsables materiales e intelectuales, y reparar en el ámbito individual y colectivo a las víctimas.
7. Prevenir las agresiones y hostigamientos en contra de autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas de las cuales tiene conocimiento de un riesgo real e inmediato; investigar seriamente los hechos que sean puestos en su conocimiento; así como, en su caso, sancionar a los responsables y dar una adecuada reparación a las víctimas, independientemente de que los actos sean o no cometidos por agentes estatales o por particulares.
8. Abstenerse de realizar declaraciones o afirmaciones que estigmaticen a autoridades tradicionales, líderes, lideresas o, en general, a personas indígenas; o que sugieran que actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar labores de promoción y defensa de los derechos humanos de sus pueblos y comunidades.

Militarización y enfrentamientos armados en territorios ancestrales de los pueblos indígenas

9. Dada la especial afectación que han sufrido los pueblos indígenas en sus territorios como consecuencia de los enfrentamientos armados de los actores del conflicto interno, y de episodios violentos que han cobrado numerosas víctimas, respetar y hacer respetar los principios fundamentales que establece el Derecho Internacional Humanitario y que orientan la protección de los derechos humanos de la población civil en situaciones de

confrontación armada, acordes con los derechos a la vida e integridad personal protegidos bajo los instrumentos interamericanos.

10. Abstenerse de involucrar a personas indígenas en el conflicto armado, en especial a niños y niñas, entre otros, a través de su utilización en actividades de inteligencia o colaboración en transporte de elementos militares.

Afectación de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales por minas antipersonal y municiones sin explotar

11. Tomar medidas dirigidas a la elaboración de planes especiales de prevención de accidentes, con especial énfasis en los pueblos con mayor contaminación y victimización de MAP-MUSE, construidos en concertación con estos pueblos; el incremento de recursos para la educación en el riesgo que representan las MAP-MUSE; el aumento de los esfuerzos para realizar el desminado de territorios indígenas, en plena concertación con sus autoridades tradicionales; la atención a las víctimas, sus familias y comunidades en aplicación de un enfoque culturalmente adecuado; y la consideración en el sistema de información del componente étnico y territorial, de modo que sea públicamente accesible el pueblo específico al que pertenece la víctima, así como el número y extensión de resguardos o territorios indígenas afectados por MAP-MUSE.

Fumigaciones que afectan territorios indígenas

12. Adoptar las medidas necesarias para prevenir los efectos indiscriminados de las operaciones de fumigación con químicos de cultivos ilícitos, y considerar su sustitución por métodos de erradicación alternativos.
13. Dadas las advertidas afectaciones generadas a los derechos e intereses de los pueblos indígenas a causa de las fumigaciones aéreas en sus territorios, dar cumplimiento pleno a las obligaciones relativas al derecho a la consulta previa, libre e informada, conforme a los estándares del sistema interamericano.
14. Realizar las acciones necesarias para contar con un registro fiable acerca de los territorios indígenas afectados por las fumigaciones aéreas y los daños causados, así como aquellas necesarias para contar con iniciativas o procedimientos que permitan repararlos.

Desplazamiento forzado y la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009

15. Desplegar mayores esfuerzos dirigidos a alcanzar la real dimensión numérica del desplazamiento indígena en Colombia, a través de una aproximación que reconozca las modalidades específicas de movilización forzosa y los niveles de afectación sufridos por los pueblos indígenas en las distintas regiones del país.
16. Implementar efectivamente los lineamientos de enfoque diferencial incorporados en la política de prevención y protección para la población desplazada.
17. Adoptar medidas prontas y enérgicas para evitar la materialización del riesgo advertido a través del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

18. Implementar acciones decididas para el retorno de pueblos, comunidades y familias indígenas en situación de desplazamiento, a través de un proceso que asegure el respeto a las formas de participación y organización tradicionales; la seguridad y en especial, la protección de autoridades tradicionales, líderes y lideresas indígenas; y la tenencia jurídica y material del territorio de manera que se permita la restitución efectiva del uso y aprovechamiento tradicional del territorio y su manejo por parte de las autoridades indígenas.

Múltiple discriminación y violencia de la mujer indígena en Colombia agravada por el conflicto armado

19. Reforzar los esfuerzos dirigidos a dar cumplimiento efectivo a las recomendaciones formuladas por la CIDH sobre mujeres indígenas en su informe sobre *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia* de 2007.

Conflicto armado, territorios, megaproyectos y consulta previa

20. Concluir prontamente el proceso de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, teniendo en cuenta los estándares interamericanos sobre el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas.
21. Realizar esfuerzos decididos para asegurar el goce efectivo del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, y sus derechos conexos en todos sus diversos componentes, conforme han sido sintetizados por la CIDH en su informe sobre los *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales* de 2010.
22. Establecer, con la participación plena de los pueblos indígenas, las medidas legislativas o de otra índole, necesarias para hacer efectivo el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado y de buena fe, conforme a los estándares de derechos humanos internacionales.

Impacto del conflicto armado en la salud y alimentación de los pueblos indígenas

23. Realizar acciones para asegurar la cobertura total de la población indígena en materia de salud, la superación de los obstáculos que impiden el acceso real a los servicios, y la adecuación cultural de los mismos.
24. Asegurar la provisión de alimentos a comunidades o familias en situación de desplazamiento o confinamiento como respuestas necesarias a corto plazo, ejecutadas en plena concertación con los pueblos y comunidades indígenas involucrados, de modo que sean culturalmente adecuadas.
25. Empezar soluciones integrales que permitan a las comunidades indígenas garantizar su suficiencia y seguridad alimentaria de conformidad con sus pautas tradicionales, atendiendo a la protección del territorio ancestral y sus recursos naturales.
26. Adoptar medidas específicas para reducir la mortalidad y morbilidad de niños y niñas indígenas, considerando en particular aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento.

Impunidad y falta de acceso a la justicia de los pueblos indígenas y sus miembros

27. Dar cumplimiento a la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones al derecho a la vida, la integridad personal y otros derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas y de éstos, como sujetos colectivos, teniendo en cuenta las especificidades de la situación de las víctimas indígenas de la violencia y los crímenes cometidos en el curso del conflicto armado.

Proceso de reparación y restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas

28. Implementar efectivamente el Decreto Ley 4633, en concertación con los pueblos indígenas, instrumento jurídico cuyos principios y postulados deben traducirse en institucionalidad, y en recursos humanos y económicos idóneos.
29. Realizar los mayores esfuerzos posibles para dar cumplimiento a los compromisos asumidos a través del Decreto Ley 4633 con relación a la restitución de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, a través de una adecuada coordinación institucional para alinear la actuación de las distintas entidades estatales con funciones relacionadas a la identificación de tierras y territorios; así como aquellas vinculadas al desminado humanitario y el retorno de población en situación de desplazamiento.

D. Las mujeres en el marco del conflicto armado

860. La Comisión ha reiterado de forma consistente su grave preocupación por el sufrimiento que viven las mujeres colombianas a causa de la violencia y discriminación agravada por el conflicto armado, y la importancia de considerar sus necesidades específicas en la respuesta pública al problema¹⁴⁸⁷. La Comisión ha señalado, a su vez, que las mujeres y niñas colombianas afectadas por el conflicto armado no pueden gozar y ejercer de forma plena sus derechos consagrados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos.

861. En el año 2006, la CIDH publicó el informe *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, cuyo seguimiento fue, además, incluido en el Capítulo V del Informe Anual de 2009¹⁴⁸⁸. En estos dos informes, se identifican las principales manifestaciones de la violencia contra las mujeres agravadas por el conflicto armado, como la violencia física, psicológica y sexual cometidas por actores estatales y no-estatales; el desplazamiento forzado; el reclutamiento forzado; la imposición de pautas de control social por grupos armados ilegales en poblaciones o territorios bajo su control; las amenazas y otras formas de hostigamiento y violencia enfrentadas por las mujeres defensoras de los derechos de las mujeres; y la situación

¹⁴⁸⁷ Véase, entre otros, CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006; CIDH, Informe de Seguimiento – *Las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia* – Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009.

¹⁴⁸⁸ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006; Informe de Seguimiento – *Las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia* – Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, párr. 106.

particularmente crítica de las mujeres indígenas y afrocolombianas. La CIDH además resalta una serie de obstáculos fundamentales que las mujeres enfrentan para acceder a la justicia cuando son víctimas de violencia en el marco del conflicto armado, incluyendo barreras de naturaleza legislativa, institucional, cultural, y geográfica. La situación descrita ha sido a su vez destacada en el capítulo IV sobre Colombia de los informes anuales de la CIDH 2010 y 2011.

862. Las recomendaciones de la CIDH en esta materia han estado orientadas al diseño de una política estatal integral que tome en cuenta las manifestaciones de discriminación y violencia que afectan a las mujeres, agravadas por el conflicto armado, con el fin de lograr avances en el diagnóstico, prevención, y respuesta a estos problemas, y en la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres en la agenda pública. La CIDH usa como referencia las recomendaciones anteriormente emitidas para emitir las siguientes observaciones a la respuesta del Estado colombiano a problemas prioritarios que aún afectan a las mujeres en Colombia¹⁴⁸⁹.

1. Implementación del enfoque diferencial de género en las políticas públicas

863. Durante la visita *in loco*, el Estado informó a la CIDH sobre una serie de esfuerzos legislativos, políticos y programáticos para avanzar los derechos de las mujeres en el país, que la CIDH se permite resaltar. Asimismo, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado presentó información sobre avances en la implementación de políticas públicas con enfoque en los derechos de las mujeres, que la Comisión también tiene en cuenta.
864. El Estado reconoce que existen “elementos conducentes a la discriminación y violencia contra las mujeres” que se agravan por el conflicto armado en sí mismo, y en ese sentido, distingue por una parte la adopción de medidas estatales tendientes a la incorporación del enfoque diferencial de género, en los procesos relacionados con el abordaje del conflicto armado. Al respecto, indicó que la Ley de Víctimas incorpora de manera central dicho enfoque. Por otra parte, el Estado se refiere a la adopción de medidas legislativas destinadas a la adopción de normas que, en general, “permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia”. En dicho marco, el Estado destacó la Ley 1257 de 2008¹⁴⁹⁰, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (en adelante “Ley 1257”). En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado puntualizó que la Ley 1257 no tiene como objeto y alcance el conflicto armado en sí mismo, sino que “su objeto es la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado,

¹⁴⁸⁹ CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, págs. 85-93; CIDH, Informe de Seguimiento – *Las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia* – Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Sección VIII, Recomendaciones.

¹⁴⁹⁰ Así como sus Decretos Reglamentarios, a saber: Decreto No. 2733 de 27 de diciembre de 2013 (“por medio del cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008”); No. 2734 de 27 de diciembre de 2012 (“por medio del cual se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia”); Decreto No. 4463 de 25 de noviembre de 2011 (“por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008”); Decreto No. 4796 de 20 de diciembre de 2011 (“Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones”); Decreto No. 4798 de 20 de diciembre de 2011 (“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008”); y Decreto No. 4799 de 20 de diciembre de 2011 (“Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008”). Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013; y Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 542-543.

el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización”¹⁴⁹¹. Durante la visita, la CIDH también recibió información sobre las capacitaciones vinculadas con la Ley 1257.

865. El Estado también se refirió a la adopción de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, lanzada en septiembre de 2012, bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. El alcance y acciones indicativas de esta iniciativa se precisan en 6 ejes temáticos estructurados dentro del “Plan de Acción Indicativo 2013-2016”¹⁴⁹². En dicho marco, la CIDH también recibió información sobre la formulación de los *Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres*, y valora que la formulación del mismo haya sido realizada mediante un proceso de participación y diálogo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y el acompañamiento de la comunidad internacional¹⁴⁹³.
866. Asimismo, el Estado ha presentado información sobre la adopción de otras medidas legislativas y administrativas, tales como la adopción de la Ley 1542 de 2012 “Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal”, que elimina el carácter de querrelables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria¹⁴⁹⁴. Adicionalmente, informó que se adoptó la Resolución 805 del 14 de mayo de 2012 “Protocolo específico con enfoque de género y de los derechos de las mujeres a que se refiere el artículo 50 del Decreto 4912 de 2011”, y se establecieron los lineamientos para garantizar la incorporación del enfoque de género en el marco del proceso de protección¹⁴⁹⁵. Asimismo, en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que el Ministerio del Interior “se encuentra en un proceso de construcción conjunta de un ‘Programa de Garantías para las Mujeres’, que trasciende los conceptos de protección estrictamente materia”; y que durante el año 2013, se continuó avanzando en un “proceso de reflexión, evaluación y seguimiento a la aplicación, tanto de la Resolución 805 de 2012, como de la ejecución del programa de protección a partir de un documento presentado por las organizaciones sociales”.¹⁴⁹⁶
867. Por su parte, el Ministerio de Salud indicó que: (i) mediante Decreto 1792 de 28 de agosto de 2011 se estableció que el recaudo del impuesto social a las municiones y explosivos que

¹⁴⁹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 541.

¹⁴⁹² Los seis ejes se refieren a: i) transformación cultural y construcción de paz; ii) autonomía económica y acceso a activos; iii) participación en escenarios de poder y toma de decisiones; iv) salud y derechos sexuales y reproductivos; v) enfoque de género en la educación; y vi) plan para garantizar una vida libre de violencias. Documento Conpes Social 161 de 2013, que “que presenta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y precisa el plan de acción indicativo para el período 2013-2016”. Información referida por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 542-543.

¹⁴⁹³ Ver: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*, septiembre de 2012. Información referida también por el Estado en sus Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 548-549.

¹⁴⁹⁴ Entre otras, el Estado se refirió también a: la Resolución 450 de 2012 “Política de Igualdad y No Discriminación de la Fiscalía General de la Nación”; y la Resolución 172 de 2012 que crea el Grupo de Género en el Ministerio de Justicia y del Derecho. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

¹⁴⁹⁵ Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*. El Estado también informó que en el año 2012 se realizaron siete sesiones de CERREM con enfoque de género. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

¹⁴⁹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 544 y 546.

ingresa a la Subcuenta de Promoción del Fondo de Solidaridad y Garantía podrá ser destinado a la financiación de campañas de prevención de la violencia y promoción de la convivencia pacífica a nivel nacional y territorial¹⁴⁹⁷; (ii) se ha implementado el Protocolo de Atención Integral en Salud a Víctimas de Violencia Sexual mediante Resolución 0459 de 9 de marzo de 2012¹⁴⁹⁸; (iii) durante 2012/2013 se actualizarán las Guías de la mujer y el menor de edad maltratados de la Resolución 412 de 2000¹⁴⁹⁹; (iv) se realizó la socialización, validación y ajuste de los “Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en el sector de salud” y del “Manual básico para facilitadores y facilitadoras – género y salud”¹⁵⁰⁰; (v) se está elaborando un CONPES para Mujeres Víctimas del Conflicto Armado¹⁵⁰¹.

868. Adicionalmente, se informó que se está elaborando un nuevo CONPES en base a los *Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres* de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer¹⁵⁰², en base a las siguientes estrategias: (i) plena participación de las mujeres en el mercado laboral con igualdad de oportunidades; (ii) conciliación de la vida familiar y laboral; (iii) fomento a la participación de las mujeres en instancias de poder y toma decisiones; (iv) reconocimiento y fortalecimiento de las mujeres y sus diferentes formas organizativas en la construcción de la paz; (v) garantía del derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos a las mujeres con enfoque diferencial en todo su ciclo vital; (vi) garantía del derecho a la educación a las mujeres con enfoque diferencial en todo su ciclo vital; (vii) promoción y fortalecimiento del acceso a la propiedad y a los recursos productivos; (viii) disminución de los factores de riesgo y/o vulnerabilidad de las mujeres frente a hábitat y ambiente; (ix) movilización y comunicación para la transformación cultural; y (x) fortalecimiento institucional¹⁵⁰³.
869. Por su parte, la Defensoría del Pueblo se refirió a las siguientes iniciativas y programas: (i) Programa de Formación para incorporar el enfoque de derechos humanos de los NNA y las mujeres en la atención de las víctimas dentro y fuera del conflicto armado; (ii) Proyecto de Adecuación Institucional para el Acceso a la Justicia de las mujeres víctimas en 10 regiones; (iii) formulación del Protocolo para la Investigación de Delitos Sexuales en el marco del conflicto armado junto con la Fiscalía General y la Procuraduría General; y (iv) documentación y monitoreo de casos de violencia sexual y de género por parte de los equipos interdisciplinarios *in situ* de la Delegada en las regiones focalizadas¹⁵⁰⁴.
870. A su turno, la PGN consideró que ha avanzado en la tarea de incidir en la formulación de la política pública de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia mediante: i) la Directiva No. 001 de 2012, que instó a las Gobernaciones y Alcaldías del país para que

¹⁴⁹⁷ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 14.

¹⁴⁹⁸ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 15.

¹⁴⁹⁹ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 17.

¹⁵⁰⁰ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 17.

¹⁵⁰¹ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 21.

¹⁵⁰² Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, pág. 18.

¹⁵⁰³ Ministerio de Salud y Protección Social, *Informe para Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012*, diciembre 2012, págs. 20-21.

¹⁵⁰⁴ Defensoría del Pueblo, Comisión Legal de Seguimiento a la Ley de Víctimas, *Mandatos establecidos en la Ley de Atención, Reparación y Restitución de Tierras y los Decretos Reglamentarios*, 5 de diciembre de 2012, págs. 6-7.

incluyeran en sus respectivos planes de desarrollo un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de violencia y, evaluaran las políticas públicas en materia de la infancia, la adolescencia y la juventud, así como de la familia y de la temática del Sistema de responsabilidad Penal para adolescentes y de la seguridad alimentaria; y ii) la Directiva No. 002 de 2012, que instó al nombramiento de los y las Comisionarios de Familia de todo el país¹⁵⁰⁵.

871. En materia de participación política, el Estado sostuvo que la implementación de la igualdad de género se ha dado, por ejemplo, mediante la garantía de bancadas de género en algunos Consejos Municipales y en todas las Asambleas Departamentales.
872. Por su parte, la sociedad civil ha informado que, no obstante que la ley de cupo establece una participación mínima del 30%, en los ámbitos departamentales y municipales, la representación de mujeres en la vida política del país sigue siendo muy limitada. En ese sentido, se indicó que las mujeres Gobernadoras representan un 3,2% y las Alcaldesas un 9% y con algunas excepciones, el incumplimiento a esta ley en relación con las mujeres en altos cargos decisorios ha sido frecuente¹⁵⁰⁶. Asimismo, la CIDH recibió información que indica que para el período legislativo 2010 – 2014 resultaron electas mujeres en un 14.18% del total de la composición del Congreso de la República. En los últimos tres períodos legislativos (12 años) la presencia femenina nunca ha superado el 15% de la participación de la corporación. En las últimas elecciones locales de octubre de 2011, para Alcaldías sólo fueron elegidas mujeres en un 10% y para gobernaciones en un 9.3%, para el caso de los concejos municipales sólo en un 16.08% las mujeres alcanzaron una curul, y sólo en un 17.94% alcanzaron cargos en las asambleas¹⁵⁰⁷.
873. Sobre los esfuerzos destacados por el Estado Colombiano, la sociedad civil resaltó durante la visita que la violencia sexual en el país continúa siendo una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano¹⁵⁰⁸.
874. Asimismo, varias organizaciones informaron a la CIDH que el escenario generalizado de impunidad se deriva de tres situaciones específicas: (i) la denegación de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de casos emblemáticos de violencia sexual, como es el caso del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional sobre el problema del desplazamiento forzado y su impacto en las mujeres en el país; (ii) el fracaso del marco jurídico de Justicia y Paz, aprobado con ocasión del proceso de

¹⁵⁰⁵ Procuraduría General de la Nación, Oficio 110600000-AF 393661/2012/IMHC-eff, 19 de octubre de 2012, pág. 3.

¹⁵⁰⁶ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacifica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 4.

¹⁵⁰⁷ Corporación Sisma Mujer, *Mujeres en cifras en Colombia*, diciembre de 2012.

¹⁵⁰⁸ Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012. Véase, entre otros, Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacifica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 13.

desmovilización paramilitar y el riesgo latente de que los nuevos marcos jurídicos del gobierno actual perpetúen y amplíen el escenario de impunidad, y finalmente por: (iii) la renuencia del Gobierno Nacional de turno para reconocer las dinámicas actuales del conflicto armado y las consecuencias que ello tiene para las mujeres víctimas de violencia sexual en graves y persistentes hechos que han ocurrido desde la desmovilización paramilitar hasta el presente. Entienden que estos factores revelan la ausencia de avances realizados por el Estado colombiano frente a las recomendaciones emitidas por la CIDH en su informe: *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, emitido en el 2006. Estos problemas fueron reiterados en una audiencia ante la CIDH sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en Colombia celebrada en su sede el 14 de marzo de 2013¹⁵⁰⁹.

875. Sobre la Ley 1257 en concreto, varias organizaciones afirman que el Estado colombiano continúa sin dar cumplimiento a los distintos componentes de la misma en las esferas de la educación, justicia, trabajo, salud y comunicaciones, lo que representa un incumplimiento del Estado de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Esta situación se constata en particular en circunstancias, como (i) la persistente situación de violencia; (ii) un conjunto de obstáculos para la aplicación y el cumplimiento de la reglamentación de la referida ley, propiciados por el desconocimiento que tienen las autoridades a nivel local y nacional sobre el marco jurídico respectivo; y (iii) la situación generalizada de impunidad de los casos de violencia contra las mujeres y el hecho de que los tipos penales de feminicidio, acoso sexual y los agravantes para casos de violencia sexual no presentan resultados significados en la aplicación, luego de 4 años de haber sido expedida la ley. La sociedad civil destacó durante la visita que parte del problema radica en que no existe un proceso institucionalizado de consulta para elaborar una política pública con enfoque diferenciado en la situación de las mujeres¹⁵¹⁰.

2. Discriminación y violencia contra las mujeres

876. La Comisión ha abordado en varios documentos e informes, la sistematicidad y dimensión del fenómeno de la violencia contra las mujeres en Colombia, y en especial, la violencia sexual en el marco del conflicto armado y contra mujeres en situación de desplazamiento¹⁵¹¹, y su utilización como una estrategia de guerra por parte de los diferentes actores del conflicto. La Comisión observa con preocupación que el Estado pretendería desconocer este fenómeno al afirmar que “la violencia contra la mujer en el marco de conflicto por parte de los agentes del Estado no es generalizada, ya que entre el 2001 – 2009, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses reporta que el 2.08% de los casos son perpetrados por miembros de la Fuerza Pública”¹⁵¹².
877. En este sentido, la CIDH ha señalado que la violencia física, psicológica, y sexual ejercida por los actores del conflicto armado sobre las mujeres tiende a tener por objeto el lesionar, aterrorizar y debilitar al enemigo para avanzar en el control de territorios y recursos económicos¹⁵¹³.

¹⁵⁰⁹ CIDH, *Audiencia Situación de Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁵¹⁰ Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁵¹¹ Ver, por ejemplo, CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párrs. 17-39; *Informe de Seguimiento – Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia – Capítulo V*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, párrs. 17-38.

¹⁵¹² Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “Mujeres víctimas”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013.

¹⁵¹³ Ver, por ejemplo, CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 5.

La CIDH ha establecido que en el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas a un trato inferior históricamente, en particular sus diferencias culturales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos¹⁵¹⁴. La CIDH considera importante reiterar que la violencia y la discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres colombianas¹⁵¹⁵.

878. Sobre estos problemas, la Comisión recibió información durante la visita que indica que los registros estatales actuales muestran un aumento en la denuncia de casos de todas las formas de violencia contra las mujeres¹⁵¹⁶; factor que apunta al carácter continuo, apremiante y prioritario de este problema de derechos humanos.

879. Como fue mencionado anteriormente, en relación con esta temática, en el año 2008 el Estado de Colombia adoptó la Ley 1257¹⁵¹⁷. La Comisión nota, sin embargo, que sus decretos reglamentarios 4799, 4796, 4763 y 4798 fueron adoptados al cabo de tres años, en el año 2011.

880. Casi cuatro años después de adoptada la Ley 1257 - y aún después de la adopción de los decretos reglamentarios referidos - la sociedad civil informó durante la visita de la CIDH que su cumplimiento es muy limitado por la falta de voluntad política expresada en la ausencia de medidas de adecuación institucional; provisión de recursos; oferta de servicios; y la indebida articulación entre las instituciones con responsabilidades en su cumplimiento¹⁵¹⁸. La sociedad civil puntualizó que (i) la difusión de los decretos reglamentarios ha sido mínima; (ii) persisten temas que no se corresponden con medidas concretas de prevención, protección y atención; (iii) la formulación de los decretos no fortaleció la articulación de las entidades encargadas de la atención de las víctimas y de las medidas para la erradicación de la violencia; (iv) existiría la intención de algunos sectores de generar retrocesos a la legislación actual; (v) los tipos penales de feminicidio, acoso sexual y los agravantes para casos de violencia sexual

¹⁵¹⁴ Ver, por ejemplo, CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 46.

¹⁵¹⁵ Ver, por ejemplo, CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 octubre 2006, párr. 45.

¹⁵¹⁶ Véase, entre otros, Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 1; Las Mujeres Chocoanas, *El derecho a la seguridad y a una vida libre de violencias*. De acuerdo con la información recibida, en Medellín, entre octubre de 2011 y octubre de 2012, la violencia intrafamiliar habría dejado 7.706 mujeres víctimas, de un total de 9.284 personas afectadas, mientras que 1.288 mujeres habrían denunciado alguna violencia sexual. Mesa de Seguimiento Proyecto Clínica de las Mujeres. La Comisión también recibió un testimonio sobre la situación de Sandra Correa Castaño, asesinada por su compañero afectivo el 18 de noviembre de 2012 (CEDECIS, *Ficha de documentación del caso*), y el testimonio de la madre de Valentina Luna Román, quien habría sido drogada y violada por un grupo de jóvenes pertenecientes al grupo "Los Urabeños". A pesar de haber instaurado la denuncia, la Fiscalía no habría realizado avances en el proceso de investigación. Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

¹⁵¹⁷ Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2008/ley_1257_2008.html.

¹⁵¹⁸ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 13.

no presentan resultados significativos en la aplicación; y (vi) algunos aspectos de la ley todavía no han sido desarrollados¹⁵¹⁹.

881. Asimismo, se indicó que, en términos generales, las entidades no logran explicar avances específicos en su implementación y aplicación, y además, no existirían medidas específicamente dirigidas a prevenir, actuar con debida diligencia, atender y proteger a las mujeres víctimas de violencia, ya que las entidades muestran un enfoque familista, que comprende a las mujeres únicamente en el escenario familiar¹⁵²⁰. Al respecto, se explicó que de las distintas respuestas de las entidades se puede observar que tienden a manejar la temática de la violencia contra la mujer como un problema familiar o asociado a otros grupos poblacionales como la niñez y la adolescencia, sin lograr concretar un enfoque específico para las mujeres (niñas, adolescentes, adultas, ancianas, etc.) como sector social diferenciado¹⁵²¹. La Comisión también recibió información sobre el hecho de que las medidas de acción son idénticas para los casos de violencia intrafamiliar sin un componente particular para atender la problemática de la violencia contra la mujer, es decir, se ofrece la misma atención a todos los integrantes de la familia, sin un enfoque diferencial de género. Tampoco existirían medidas para atender los casos de violencia contra la mujer fuera del ámbito familiar¹⁵²².
882. En diciembre de 2011, fueron emitidos por el gobierno nacional los decretos reglamentarios de la Ley 1257. En cuanto a la participación de las organizaciones en el proceso de reglamentación, se indicó que resultan necesarios mayores esfuerzos para garantizar la participación de las regiones¹⁵²³, y que en el caso de la reglamentación del componente de salud, no se permitió la participación de las organizaciones, ni de la mesa de seguimiento, ni de ningún otro espacio de mujeres¹⁵²⁴.
883. Específicamente, la sociedad civil consideró que, en cuanto a las cuestiones de justicia, si bien el Decreto 4799 contiene una reglamentación garantista¹⁵²⁵, las regulaciones previstas en esa

¹⁵¹⁹ Véase, Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, p. 3. Adicionalmente, se señaló que existirían 3 proyectos de modificación a la Ley 1257 de 2008 sobre: (i) refuerzo de las medidas de protección, (ii) creación de un Sistema Integral de Protección para la Mujer, y (iii) prohibición de exigir prueba de embarazo como requisito para acceder o mantener la vinculación laboral, que no habrían sido discutidos con la sociedad civil. Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 6.

¹⁵²⁰ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 8.

¹⁵²¹ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 14.

¹⁵²² Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 16.

¹⁵²³ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 31.

¹⁵²⁴ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 31.

¹⁵²⁵ De acuerdo con la sociedad civil: i) se reglamentaron de manera integral todas las medidas de protección establecidas por la Ley 1257 de 2008, de forma que las autoridades cuentan con instrucciones precisas sobre su alcance; ii) se reguló de forma específica el derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor y se planteó este derecho como el mecanismo idóneo para contrarrestar los efectos negativos de la Ley 1453 de 2011 por cuenta de la cual los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, es decir, delitos de especial impacto contra las mujeres, volvieron a ser querellables y conciliables. A partir del Decreto 4799 de 2011 basta que las mujeres directamente o por medio de su representante expresen su decisión de no ser confrontadas con el agresor para que la autoridad competente declare agotada la etapa de conciliación y continúe el proceso; iii) las medidas de protección reglamentadas son aplicables para ámbitos públicos y privados de la violencia contra la mujer, es decir, no sólo son para casos de violencia intrafamiliar o doméstica sino para cualquier escenario de violencia sufrido por las mujeres; iv) el Estado asume la obligación principal de garantizar la atención y asesoría jurídica, médica y psicológica de las mujeres, de manera que se visibiliza la connotación de asunto público de la violencia contra la mujer y se empieza a superar la privatización de las violencias como un asunto de la vida íntima de las parejas; v) el Decreto creó un protocolo de riesgo y registro nacional

norma no son de aplicación exclusiva para las mujeres y, además, habría impuesto ciertas limitaciones a la efectividad de las medidas de protección¹⁵²⁶. Por otra parte, en relación con el Decreto de Salud 4796 de 2011, la sociedad civil sostuvo que estableció un conjunto de disposiciones contrarias al derecho a la salud de las mujeres, tales como el condicionamiento de la adopción de medidas de atención a la existencia de una afiliación vigente al Sistema de Seguridad Social en Salud, y la omisión de ciertos aspectos vinculados con derechos sexuales y reproductivos¹⁵²⁷.

884. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado se refirió a las disposiciones del Decreto 4796 de 2011, indicando que: i) la norma no establece “ninguna temporalidad a las

sobre las medidas de protección y apoyos policivos ordenados por las autoridades, lo que permitirá hacer seguimiento a las medidas y exigir acciones preventivas a la Policía; vi) las medidas de protección estarán vigentes por el tiempo que dure la situación de riesgo y la decisión de levantarlas podrá ser recurrida por las mujeres; vii) el incumplimiento de las medidas por parte del agresor conlleva sanciones como el arresto y las multas. Estas multas irán a un fondo municipal para apoyar los programas de no violencia contra la mujer. Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, págs. 34-35.

¹⁵²⁶ La sociedad civil señaló que: (i) el Decreto 4799 fue elaborado tanto para la Ley 1257 como para otras normas de familia tales como la Ley 294 de 1996 y la Ley 575 de 2000, lo que reflejaría su enfoque familista. Asimismo, dado que la Ley 1257 modificó algunas normas relacionadas con la violencia intrafamiliar, por interpretación, los funcionarios habrían asumido que esas medidas estarían destinadas a todos los integrantes de la familia; (ii) la competencia para conocer el caso corresponde en general a la autoridad ubicada en el lugar de los hechos, circunstancia que desconocería que las mujeres no desean regresar al lugar de los hechos porque les genera nuevas situaciones de riesgo; (iii) el Decreto asignó responsabilidades a agentes privados para garantizar la efectividad de las medidas de protección, bajo el entendido de que los consejos de administración y porteros de propiedad horizontal deberán hacer cumplir las órdenes de prohibición de ingreso de los agresores al domicilio donde reside la mujer; (iv) el Decreto abre la posibilidad para que la mujer se encargue del tratamiento reeducativo del agresor, circunstancia no prevista por la ley 1257; (v) el Decreto matizó la facultad de las mujeres para concertar las medidas y permitió que la Policía pueda condicionar la negociación a criterios discrecionales que conllevarán a la exclusión de responsabilidad estatal en caso de un hecho violento contra la mujer; (vi) el Decreto limitó la efectividad de las medidas de protección, al establecer que las mismas no podrán ordenarse hasta que el agresor sea notificado. Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, págs. 37-38.

¹⁵²⁷ Al respecto, se indicó que el Decreto: (i) determinó que la satisfacción de los derechos de alojamiento y alimentación para las mujeres estará condicionada a la disponibilidad de recursos; (ii) estandarizó la temporalidad de estas medidas; (iii) limitó la aprobación de estos servicios a la demostración de una relación causal entre el hecho de violencia y las consecuencias en la vida de las mujeres, que será acreditado por un/a profesional de la salud; (iv) previó que la acreditación de la situación de riesgo para las mujeres no se define a partir de la manifestación que ellas hagan al respecto sino por el criterio discrecional de las autoridades; (v) mientras que la Corte Constitucional y la Ley 1257 previeron como regla general la existencia de un subsidio monetario para sobrellevar las necesidades económicas de las mujeres, el Decreto lo reguló como un mecanismo excepcional y basado en diferentes criterios discriminatorios como el nivel socio económico de las mujeres, la disponibilidad presupuestal, la valoración médica, y la falta de cupos o existencia de los hogares de paso. Además, el Decreto obliga a las mujeres a presentar la denuncia bajo la gravedad de juramento sobre los hechos, como condición para acceder al subsidio y enfatiza en las consecuencias penales en caso de no demostrar los hechos; (vi) condicionó la adopción de medidas de atención a la existencia de una afiliación vigente al Sistema de Seguridad Social en Salud, circunstancia que no tiene en cuenta la inminencia de la necesidad y urgencia de las medidas de atención en los casos de violencia contra la mujer; (vii) establece que el Estado no asume la responsabilidad principal para garantizar la entrega del subsidio económico sino que remite a las mujeres para que los agresores les entreguen los recursos económicos. Asimismo, la sociedad civil consideró que el Decreto omitió la regulación de determinados aspectos tales como: (a) el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, en tanto la Ley 1257 regula ampliamente los delitos de violencia sexual así como la salud sexual y reproductiva de las mujeres, y la reparación de los hechos; (b) el derecho de las mujeres víctimas de violencia a ser informadas de los derechos que les asisten, incluyendo los servicios que presta la entidad en relación con sus derechos sexuales y reproductivos; (c) la actualización, elaboración y seguimiento de los protocolos y guías en materia de atención y salud; (d) la implementación de un programa de formación a los funcionarios públicos del sector salud; (e) el diseño y puesta en marcha de un programa nacional de atención en salud física, psicosocial y forense para las mujeres víctimas de violencia con el propósito de ofrecer la prestación integral del servicio. Véase, entre otros, Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, págs. 40-42; Corporación Sisma Mujer, *Reglamentación Ley 1257*.

medidas de atención, por cuanto es la ley la que determina que las medidas son hasta seis meses, prorrogables hasta por seis meses más”; ii) el artículo 8 del Decreto “no establece que el único criterio que soporta el otorgamiento de las medidas de atención sea la valoración médica”, ello en virtud de que el Decreto 2734 de 2012, establece por su parte, “la ruta para el otorgamiento de las medidas de atención por parte de la autoridad competente”, en el marco de la cual se realiza la “valoración en salud física y mental realizada por [un] profesional de la salud”, y la implementación de las mismas por el sector salud; iii) las disposiciones reglamentarias no establecen “criterios discriminatorios para el otorgamiento del subsidio económico relacionados con nivel socioeconómico, valoración médica o falta de cupos”, ya que se basaron en lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1257 y la sentencia C-776 de la Corte Constitucional; iv) el Decreto “no condiciona la adopción de las medidas de atención a la afiliación de la mujer al SGSSS [...sino que] ratifica la necesidad de que las mujeres sean afiliadas al Sistema, ya que en cumplimiento de lo ordenado en [la Ley 1257], corresponde a las EPS la prestación de las medidas de atención consistentes en alojamiento, alimentación y transporte; y v) de conformidad con lo establecido en la propia Ley, “la financiación de las medidas de atención por concepto de los servicios de habitación, alimentación, transporte y subsidio monetario se hará con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”¹⁵²⁸.

885. En materia laboral, la sociedad civil destacó que el Decreto 4463 prevé acciones importantes de sensibilización sobre los estándares de protección a la mujer trabajadora, de difusión sobre el beneficio tributario para empresas que contraten mujeres víctimas, de vigilancia y control sobre la igualdad salarial, de reconocimiento del acoso sexual como riesgo profesional, de participación en los espacios tripartitos de decisión y de información e investigación sobre la situación de violencia sufrida por las mujeres en el ámbito laboral para la adopción de políticas públicas, entre otras medidas¹⁵²⁹. En relación con las medidas de educación, también se formularon consideraciones sobre los puntos positivos y deficiencias del Decreto reglamentario¹⁵³⁰.
886. Por otra parte, respecto al acompañamiento jurídico previsto por la ley 1257 como uno de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, la sociedad civil indicó que la Unidad de la Defensoría Pública, encargada de prestar esa atención, reporta que tan solo 66.726 personas tienen asignado un defensor público para su proceso de Justicia y Paz, lo que equivale al 19,93% del total de las víctimas. Además, la Defensoría cuenta con sólo 121 defensores públicos encargados de esa labor, por lo que el promedio de víctimas por abogado es de 551.43¹⁵³¹.

¹⁵²⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 560-562, 564, y 565.

¹⁵²⁹ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 43.

¹⁵³⁰ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 45-51.

¹⁵³¹ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 16.

3. Violencia sexual

887. La violencia sexual es en la mayoría de los casos un delito impune en el país, existe un subregistro, pero pese al subregistro, las cifras de Medicina Legal señalan que la violencia sexual ha aumentado un 40% en los últimos ocho años, pasando de 14.239 casos en el 2003 a 20.142 en el 2011. Entre 2001 y 2009, el Instituto de Medicina Legal reportó que 94.565 mujeres en Colombia fueron víctimas de violencia sexual. A mayo de 2012, se registraron 393 casos de violencia sexual con ocasión del conflicto armado. De estos casos, sólo en el 3,5% existe sentencia: 11 terminaron con sentencia condenatoria y 3 con sentencia absolutoria¹⁵³². Sin embargo, de acuerdo con los datos arrojados por la primera Encuesta de Prevalencia sobre violencia sexual en el contexto del conflicto armado, la prevalencia de violencia sexual —para el período 2001-2009— con base en 407 municipios con presencia de Fuerza Pública, insurgencia, paramilitares u otros actores armados en Colombia se estimó en 17.58%, lo cual significa que durante estos nueve años al menos 489.687 mujeres fueron víctimas directas de violencia sexual¹⁵³³. En promedio, 54.410 mujeres fueron víctimas directas anualmente, 149 diariamente y, 6 cada hora. Según lo reportado por la Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con el homicidio, de los 57.530 casos reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses entre 2008 y 2011, 4.817 (el 8,4% del total), fueron mujeres. En cuanto a las mujeres asesinadas por actores armados del conflicto, para el mismo período, el INML reportó 304 casos de mujeres cuyo presunto perpetrador fue alguno de ellos¹⁵³⁴.

888. También continúa siendo un problema preocupante el vínculo entre la violencia sexual y el desplazamiento. En este sentido, según el Estado, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene registradas más de 1.950.000 mujeres desplazadas: 30% de las cuales salió de sus hogares por violencia sexual, mientras que el 25% volvió a sufrir abuso en los lugares de refugio¹⁵³⁵. El CICR asimismo destacó que la violencia sexual causa problemas de seguridad a sus víctimas, que pueden ser la causa de desplazamientos. En ocasiones,

¹⁵³² Palabras del Ministro de Defensa. *Relanzamiento de la política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y prevención de violencia basada en género*, 5 de diciembre de 2012.

¹⁵³³ En ese sentido, se presentan inconsistencias en el registro de este tipo de casos que dan cuenta de los obstáculos que se plantean en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual. Así, el informe del Grupo de Memoria Histórica, se indica que “[a]l 31 de marzo de 2013, el RUV reportó [...] 1.754 víctimas de violencia sexual [...] (733 entre 1985 y 2012, más 821 sin año de ocurrencia identificado)”. Se indica que estas cifras “contrastán con las 96 confesadas por los paramilitares en sus versiones libres en el marco de la Ley 975 del 2005 y las 142 documentadas por varias organizaciones de Derechos Humanos para el Anexo Reservado del Auto 092 del 2008 de la Corte Constitucional sobre violencia sexual”. Informe General Grupo de Memoria Histórica (GMH), *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá: Imprenta Nacional, 2013, pág. 33 y 78.

¹⁵³⁴ El actor que más casos reportó fue las Fuerzas Militares con el 79,9%, seguido por las FARC con el 4,9%, el ELN, con el 4,3%, la Policía con el 3,9%, pandillas con el 3%, y las bandas criminales con el 2,3%, entre los más importantes. Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 9.

¹⁵³⁵ Palabras del Ministro de Defensa. *Relanzamiento de la política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y prevención de violencia basada en género*, 5 de diciembre de 2012.

se presenta como represalia o castigo, y tiene por objeto estigmatizar a las víctimas como familiares o colaboradoras de una de las partes en conflicto o de otros actores armados. Es también una forma de aterrorizar a las comunidades. Las víctimas de violencia sexual tienen dificultades para acceder a una atención inmediata y a un tratamiento médico que aborde las consecuencias físicas y que contribuya a la superación del trauma. Precisamente por el silencio que muchas veces impone la violación, las víctimas no reciben la atención necesaria, y muchas veces desconocen sus derechos y a quién acudir¹⁵³⁶.

889. La sociedad civil también alertó sobre la continuidad de la violencia sexual -incluso respecto de niñas-, en el marco del conflicto armado, a pesar de la situación de subregistro, especialmente cuando los perpetradores son actores armados, así como de las amenazas y declaraciones como “objetivo militar” a las defensoras, que también se materializarían mediante la violencia sexual¹⁵³⁷. Al respecto, Amnistía Internacional ha reiterado que las mujeres y niñas en Colombia siguen siendo objeto de una violencia sexual generalizada y sistemática a manos de todas las partes del conflicto armado en Colombia¹⁵³⁸. Así, la información recibida por la Comisión indica que las finalidades específicas de la violencia sexual en el contexto del conflicto armado se vinculan con la utilización como esclavas sexuales; sembrar el temor en las comunidades; que las familias huyan para apoderarse de sus bienes; como venganza, represalia o castigo; para silenciarlas u obtener información¹⁵³⁹.
890. La Comisión también recibió información sobre la relación entre los casos de violencia sexual y la actividad minera, presuntamente perpetrados tanto por los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares que acompañarían esos proyectos, como por los propios empleados y trabajadores de la actividad minera¹⁵⁴⁰.

¹⁵³⁶ CICR, *Situación humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2011*, pág. 44.

¹⁵³⁷ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012.

¹⁵³⁸ Amnistía Internacional, “Eso es lo que nosotras exigimos. Que se haga justicia: Impunidad por Actos de Violencia Sexual Cometidos contra Mujeres en el Conflicto Armado de Colombia”, Septiembre, 2011.

¹⁵³⁹ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012.

¹⁵⁴⁰ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 11.

De acuerdo con la información disponible, esta situación también habría provocado un aumento de la prostitución en esas zonas, y un incremento en los índices de violencia contra niñas y mujeres, y el aumento de los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual¹⁵⁴¹.

891. El Estado ha indicado que pese a que Colombia cuenta con un amplio conjunto de normas que reconocen los derechos de las mujeres, es necesario avanzar en la implementación de mecanismos que permitan a las mujeres el goce efectivo de una vida libre de violencia¹⁵⁴². El Ministerio de Defensa señaló que tiene una política de cero tolerancia contra los actos de violencia sexual, en concordancia con lo cual expidió la Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, Equidad y Prevención de Violencia Basada en Género, así como la Directiva Ministerial Permanente No. 11 de 2010, en el marco de cuya implementación, se presentó el Protocolo y la Cartilla Operativa para la Fuerza Pública en el Manejo de la Violencia Sexual con Énfasis en Violencia Sexual con Ocasión del Conflicto Armado¹⁵⁴³. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que esta Directiva también contribuyó a la creación de la *“Política en Derechos Sexuales y Reproductivos, equidad de género y prevención de violencia basada en género, salud sexual y reproductiva con énfasis en VIH”*¹⁵⁴⁴. Asimismo, el Estado destacó que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa “viene promoviendo prácticas transformadoras en materia de género, visibilizando la problemática de la violencia sexual y violencia sexual en el marco del conflicto armado al interior de las Fuerzas Militares”, mediante la aplicación de documentos como los referidos¹⁵⁴⁵.
892. Por su parte, la PGN manifestó que expidió la Directiva No. 006 de 13 de noviembre de 2012, que establece directrices para abordar la intervención judicial en casos de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; y que se encuentra realizando con el PNUD un documento diagnóstico y metodología para aplicar indicadores de seguimiento en materia de violencia sexual en el marco del conflicto armado¹⁵⁴⁶. En cuanto al cumplimiento del Auto 092 de 2008 emitido por la Corte Constitucional, la PGN señaló que siendo la violencia sexual uno de los riesgos de mayores consecuencias y donde las mujeres están en mayor grado de

¹⁵⁴¹ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 11, con cita de Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación Sisma Mujer, Centro de Estudios para la Justicia Social-Tierra Digna, Colectivo Mujeres al Derecho. *Efectos diferenciales sobre las mujeres de la política de extracción minera a gran escala. Ponencia presentada en el Encuentro Latinoamericano Mujer y Minería*, octubre de 2011. Bogotá, marzo de 2012.

¹⁵⁴² Palabras del Ministro de Defensa. *Relanzamiento de la política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y prevención de violencia basada en género*, 5 de diciembre de 2012.

¹⁵⁴³ Palabras del Ministro de Defensa. *Relanzamiento de la política en derechos sexuales y reproductivos, equidad y prevención de violencia basada en género*, 5 de diciembre de 2012.

¹⁵⁴⁴ Información aportada por el Estado en sus Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 550.

¹⁵⁴⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 550-551, 553.

¹⁵⁴⁶ Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de DDHH y Asuntos Étnicos, *El papel del Ministerio Público en la implementación de la Ley 1448 de 2011*, 4 de diciembre de 2012.

vulnerabilidad no es evidente que los programas tengan acciones para contrarrestarlo, ni siquiera el programa específico referido a la *prevención de la violencia sexual contra las mujeres desplazadas y atención integral a sus víctimas*¹⁵⁴⁷.

893. Al respecto, la Alta Comisionada consideró que la directiva Permanente 11 de 2010 del Ministerio de Defensa debe formar parte de una política integral de tolerancia cero de la violencia sexual entre los miembros de la fuerza pública, que requiere reforzar la responsabilidad del mando y la imposición de sanciones correspondientes. Entre otras consecuencias, este tipo de crímenes debe conllevar la inhabilitación para el servicio o la paralización de ascensos, especialmente a puestos de mando y control, y no puede alegarse “obediencia debida” para su no denuncia o encubrimiento¹⁵⁴⁸.
894. Por su parte, la sociedad civil consideró que si bien existe un reconocimiento público frente a la violencia sexual, todavía persistirían ciertas deficiencias en la oferta estatal, tales como: (i) ausencia de procesos de estandarización de variables e indicadores confiables frente a esta forma de violencia en el conflicto armado, que permita la recopilación, análisis y producción de información cuantitativa y cualitativa, rigurosa, actualizada y fidedigna al respecto; (ii) las medidas de protección no consideran necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia sexual bajo un enfoque diferencial, y con frecuencia, se pasa por alto el riesgo de violencia sexual en las evaluaciones de riesgo; (iii) no se ha diseñado una política pública de atención psicosocial a víctimas de la violencia sociopolítica; (iv) el avance de las investigaciones sigue siendo deficiente y se mantienen los altos índices de impunidad frente a este crimen; (v) siguen siendo muy pocos los casos de violencia sexual efectivamente reparados; (vi) las acciones de prevención y educación han sido descoordinadas, no se conoce su impacto real, carecen de recursos que aseguren su continuidad y se concentran en el nivel central; y (vii) las directivas de cero tolerancia adoptadas en las Fuerzas Militares no están acompañadas de medidas sancionatorias efectivas que emitan un mensaje realmente disuasivo¹⁵⁴⁹.
895. En particular, respecto al *Protocolo para la Fuerza Pública en el manejo de la violencia sexual con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado* adoptado por el Ministerio de Defensa, la sociedad civil destacó que establece que quien toma conocimiento del hecho se avoca al conocimiento del caso, recibe el testimonio y la declaración, y califica si el hecho fue cometido fuera de servicio. Asimismo, se señaló que no se plantean medidas concretas de prevención, especialmente cuando se trata de zonas militarizadas donde las mujeres tienen un mayor riesgo, pero sí se autoriza a los militares la posibilidad de recoger datos precisos acerca de la violencia sexual, lo que implicaría que se estaría realizando la primera declaración

¹⁵⁴⁷ Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, *Observaciones y recomendaciones de la Procuraduría General de la Nación al Informe presentado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) sobre los avances en el cumplimiento de los Autos 251 y 092 de 2008*, junio de 2012.

¹⁵⁴⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 72.

¹⁵⁴⁹ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 12.

de una mujer víctima de violencia sexual ante un funcionario militar¹⁵⁵⁰. Adicionalmente, la sociedad civil indicó que, según las propias estadísticas estatales, la violencia sexual contra las mujeres perpetrada por agentes estatales aumentó un 11% en el año 2011 (para el año 2010 el porcentaje de casos de violencia sexual atribuibles a agentes estatales era de 68%, mientras que en 2011 fue de 72,13%), lo que revela el fracaso de los programas de protección adoptados.

896. La Comisión nota que en la Cartilla Operativa se indica que frente a un caso de violencia sexual, los pasos a seguir son elaborar un informe para el superior inmediato con la mayor cantidad de datos y reportar el caso a las Fuerzas Militares o de Policía Nacional¹⁵⁵¹. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado precisó que “todos los casos de violencia sexual atribuidos a miembros de la Fuerza Pública son de competencia de la Justicia Penal Ordinaria y no de la Justicia Penal Militar; por no ser competencia de esta última jurisdicción”¹⁵⁵².

4. Obstáculos en el acceso a la justicia e impunidad respecto de los casos de violencia sexual

897. La Comisión nota que si bien en Colombia existe una multiplicidad de normas vinculadas con la prevención de diversas formas de violencia contra la mujer, se verificaría una falta de cumplimiento de las mismas en la práctica. Por ejemplo, se destaca una situación de impunidad casi absoluta en la investigación de los casos de violencia sexual, los cuales no se llevan adelante con la debida diligencia requerida, de acuerdo a los parámetros interamericanos e internacionales en la materia¹⁵⁵³.
898. De acuerdo con la información recibida por la Comisión, de los 68.675 casos de violencia sexual cometidos contra mujeres, 60.279, es decir, el 87,7%, se encuentra en etapa de indagación. Un total de 925 casos, es decir, el 1,3%, se encuentra en investigación; una cantidad de 3.287 casos están en etapa de juicio, esto es, el 4,78%. Además 165 casos terminaron de forma anticipada, es decir, el 0,2% de los casos; un total de 3.767 casos, 5,48%, se encuentra en etapa de ejecución de penas y 121, 0,17%, casos no registran el estado procesal. Llama la atención que la Fiscalía reportó además 131, 0,19%, casos de violencia sexual como casos querellables¹⁵⁵⁴.
899. En su informe “El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo” de 2012, Amnistía Internacional señaló su preocupación por las amenazas y la violencia cometida contra defensoras de los

¹⁵⁵⁰ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 5.

¹⁵⁵¹ Ministerio de Defensa Nacional, Protocolo para la fuerza pública en el manejo de la violencia sexual con énfasis en la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Ministerio de Defensa Nacional, Cartilla operativa para el manejo de casos.

¹⁵⁵² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 572.

¹⁵⁵³ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012.

¹⁵⁵⁴ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 28. Véase, asimismo, Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216.

derechos humanos y líderes comunitarias. Amnistía Internacional reconoció que el gobierno hizo un compromiso en combatir la violencia sexual relacionada con el conflicto armado, pero este asunto sigue siendo un problema prevalente. El cumplimiento del gobierno con los fallos de la Corte Constitucional en relación con casos de la violencia sexual relacionada con conflictos armados continúa siendo deficiente y la impunidad por este tipo de crimen sigue siendo superior a otros tipos de abusos de derechos humanos¹⁵⁵⁵.

900. En el mismo sentido, la Fiscal de la CPI resaltó que el nivel de actividad procesal y judicial relacionada con los crímenes de violación y otras formas de violencia sexual parece desproporcionado en comparación con la escala del fenómeno, las consecuencias devastadoras de los crímenes y el número de víctimas¹⁵⁵⁶.

901. En su informe mundial del año 2012, Human Rights Watch explicó que los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares continúan cometiendo abusos generalizados contra civiles, incluyendo actos de violencia sexual. En 2008, la Corte Constitucional ordenó a la Fiscalía General de la Nación avanzar con las investigaciones de casos específicos de violencia sexual, pero según Human Rights Watch, los avances en estos casos continúan siendo lentos¹⁵⁵⁷. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos lamentó que no se hayan tomado todas las medidas necesarias para avanzar en las investigaciones de los 183 casos de violaciones sexuales remitidos por la Corte Constitucional a la Fiscalía General de la Nación, y manifestó su preocupación por la invisibilidad de los crímenes de violencia sexual en los mecanismos establecidos en la Ley 975 de 2005¹⁵⁵⁸. Por su parte, la Alta Comisionada indicó que a noviembre de 2011, sólo 4 de esos casos se encuentran en etapa de juicio¹⁵⁵⁹, mientras que la sociedad civil informó que 69 habrían sido archivados, 76 estarían en investigación previa, 17 en instrucción, 2 en etapa de juzgamiento, 2 en juicio oral, 1 con sentencia absolutoria, 11 con sentencias condenatorias, 4 en acumulación de proceso y 1 en otra jurisdicción¹⁵⁶⁰.

902. La sociedad civil reiteró durante la visita de la CIDH que la violencia sexual constituye una manifestación de los patrones de discriminación hacia las mujeres arraigados en la sociedad, y que la lógica de la administración de justicia no contribuye a investigar debidamente estos casos, al considerarlos como casos aislados de un contexto de violencia sistemática y generalizada¹⁵⁶¹.

¹⁵⁵⁵ Amnistía Internacional, El estado de los derechos humanos en el mundo, 2012. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/annual-report/2012>

¹⁵⁵⁶ Corte Penal Internacional, Oficina del Fiscal, *Situación en Colombia. Reporte intermedio*, noviembre de 2012, párr. 219.

¹⁵⁵⁷ Human Rights Watch, *Informe mundial 2012*, pág. 31. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/wr2012spwebwcover-1.pdf.

¹⁵⁵⁸ ONU, Comité de Derechos Humanos, 99° período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud el artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/COL/6, 6 de agosto de 2010, párr. 18.

¹⁵⁵⁹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 69.

¹⁵⁶⁰ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 9.

¹⁵⁶¹ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012.

903. En ese sentido, la Comisión continuó recibiendo información de parte de la sociedad civil sobre la persistencia de patrones de discriminación¹⁵⁶², y la ausencia de un modelo que permita reparar a las mujeres y restablecer sus derechos. Particularmente, en los casos de violencia sexual, se señaló que las mujeres víctimas enfrentan una serie de obstáculos en el acceso a la justicia tales como: (i) las causas estructurales que impiden la denuncia, (ii) el estigma social contra las mujeres víctimas de estos delitos; (iii) la desconfianza en el sistema de justicia, especialmente en ámbitos regionales, donde se verificarían nexos con los grupos armados, (iv) los riesgos de seguridad, (v) los tiempos excesivos del sistema de justicia, (vi) los importantes gastos y la repetición de las declaraciones, así como la falta de adecuación en el caso de que las víctimas tengan discapacidad mental o la falta de traductores cuando se trata de víctimas pertenecientes a comunidades indígenas¹⁵⁶³ (vii) la ausencia de medidas para superar las causas que impiden la denuncia de hechos de violencia sexual, (viii) la infiltración de las autoridades y filtración de información, (ix) la ausencia de medidas de protección suficientes, efectivas, adecuadas¹⁵⁶⁴, (x) la indebida valoración y análisis de las pruebas, (xi) la falta de capacitación y sensibilización de los operados de justicia en materia de atención a víctimas de violencia sexual, (xii) los espacios de revictimización, (xiii) la ausencia de una infraestructura física adecuada, (xiv) la ausencia de medidas de reparación para las víctimas¹⁵⁶⁵, (xv) el hecho de que los exámenes pertinentes sólo se realizan a petición de parte, (xvi) la falta de claridad sobre los fundamentos materiales de la decisión de archivo, (xvii) la inadecuada identificación fáctica de los hechos violentos, los obstáculos a la intervención de las víctimas, y la actitud pasiva de los jueces de control de garantías, así como obstáculos en el reconocimiento de la calidad de víctima en el proceso penal¹⁵⁶⁶.
904. En cuanto al impacto de la entrada en vigencia de la Ley 1257, la sociedad civil manifestó que: (i) no se habría verificado un impacto significativo en el incremento de investigaciones penales sobre los delitos agravados y/o penalizados en la ley; (ii) el estado procesal de las investigaciones demuestra que entre 80% y 90% son casos que se encuentran en la impunidad; (iii) la identificación y/o cantidad de las investigaciones penales en las que se aplican las

¹⁵⁶² Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 16.

¹⁵⁶³ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeJuSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 15-17.

¹⁵⁶⁴ Corporación Sisma Mujer, *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*, abril de 2011.

¹⁵⁶⁵ Corporación Sisma Mujer, *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*, abril de 2011.

¹⁵⁶⁶ Corporación Sisma Mujer, *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*, abril de 2011.

agravantes de delitos o las penalizaciones consagradas en la ley no está registrada o no es significativa cuando lo está¹⁵⁶⁷; (iv) en materia de feminicidio, las autoridades sólo reportaron la existencia de 8 investigaciones, a pesar de que los registros en la materia han concluido que durante el 2010 se presentó un feminicidio en relación con parejas o exparejas cada tres días en el país, es decir, alrededor de 125 casos¹⁵⁶⁸; (v) bajo la Ley 600 sólo hay un caso de acoso sexual sin conocimiento sobre la etapa en que se encuentra¹⁵⁶⁹.

905. Respecto a los procesos llevados a cabo en el marco de la Ley 975, la sociedad civil indicó que se presentarían obstáculos específicos vinculados con la falta de interés en indagar sobre hechos de violencia sexual por parte de la Fiscalía; la negación de esta práctica en las versiones libres de los desmovilizados; falta de reconocimiento o justificación de las violaciones de derechos humanos y DIH por parte de los postulados, incluso manifestaciones contra la dignidad y honor de las víctimas que no han recibido ningún tipo de sanción; y la falta de mecanismos, en la práctica, que garanticen la participación de las víctimas en el proceso¹⁵⁷⁰.
906. En relación con la aplicación del Marco Jurídico para la Paz, las organizaciones manifestaron sus dudas acerca de si los criterios de priorización permitirán superar los obstáculos que las mujeres enfrentan al acceder a la justicia o los profundizarán, por ejemplo, si se priorizarán los casos en los que el agresor ha confesado; si la priorización conllevará herramientas de investigación con enfoque en las violencias contra las mujeres; y si se establecerá una política integral y coordinada para la investigación de violencias contra las mujeres en relación con el conflicto armado¹⁵⁷¹. Las organizaciones también expresaron preocupación por la proporcionalidad de la sanción con el daño causado en relación con las posibilidades de suspensión de pena, aplicación de sanciones extrajudiciales, penas alternativas, y modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de penas¹⁵⁷², y consideraron que las experiencias implementadas a través de la CNRR y el Centro de Memoria Histórica como medidas de satisfacción no han respondido a las necesidades de las víctimas de esclarecer los hechos y develar las estructuras militares, económicas y políticas¹⁵⁷³.
907. Asimismo, las organizaciones indicaron que en la estrategia de priorización adoptada por la FGN: i) los criterios objetivos, subjetivos y complementarios definidos por la Fiscalía para

¹⁵⁶⁷ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 22.

¹⁵⁶⁸ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 23.

¹⁵⁶⁹ Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sobre la implementación de la Ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento, marzo de 2012, pág. 28.

¹⁵⁷⁰ Corporación Sisma Mujer, *Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en Colombia*, abril de 2011, pág. 22.

¹⁵⁷¹ En el mismo sentido, en cuanto a la selección, las organizaciones destacaron que la reforma incluye cuatro criterios de selección, esto es: i) por el sujeto activo serán seleccionados los casos donde se establezca la responsabilidad de los jefes jerárquicos, con lo cual nuevamente se plantea una amnistía/indulto de hecho para la gran mayoría de los actores armados; ii) por el tipo de delito, a partir de la selección de los crímenes de *lesa humanidad*, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, dejando a las víctimas y a la Fiscalía la obligación de probar la sistematicidad de las conductas delictivas; iii) por la gravedad de los delitos -¿qué delitos son más graves que otros?, ¿es más grave la violación, que la esclavitud sexual, que el reclutamiento a NNA, que la esterilización o embarazo forzado?, ¿es más grave el homicidio de una mujer antecedido por violencia sexual, que el homicidio?, ¿es más grave el homicidio de una lideresa que el de una campesina, una indígena o una afrodescendiente? -; y iv) la representatividad, que también será definida por la ley estatutaria pero que desde ya presenta serias preocupaciones para las mujeres, por cuanto la invisibilidad de las violencias en su contra es una de las formas de discriminación que enfrentan. Corporación Sisma Mujer, *Acto legislativo "Marco Jurídico para la Paz"*.

¹⁵⁷² Corporación Sisma Mujer, *Acto legislativo "Marco Jurídico para la Paz"*.

¹⁵⁷³ Corporación Sisma Mujer, *Acto legislativo "Marco Jurídico para la Paz"*.

elegir los casos priorizados no cuentan con un nivel de precisión adecuado para evitar la interpretación discrecional del operador de justicia, y tienen el riesgo de dar entrada a todos los estereotipos de discriminación contra las mujeres en el acceso a la justicia; ii) los criterios complementarios corren el riesgo de convertirse en principales en los casos de violencia sexual; iii) la política de priorización se aplica para toda la administración de justicia sin que sea clara la fundamentación de esta decisión, es decir, no está limitada a la llamada justicia transicional; y iv) no existe claridad sobre los objetivos buscados con la política de priorización¹⁵⁷⁴.

5. Derechos sexuales y reproductivos

908. La Comisión ha sostenido que las mujeres que han sido históricamente marginadas por motivos de raza, etnia, posición económica y edad, son quienes más barreras enfrentan en su acceso a información en materia de salud y éstas se agudizan cuando la información versa sobre asuntos relacionados a la salud sexual y reproductiva¹⁵⁷⁵. Durante la visita, las organizaciones de mujeres consideraron que se presentaría una situación de falta de garantías para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos¹⁵⁷⁶, especialmente, en el caso de mujeres víctimas de violencia sexual. En particular, la CIDH recibió información sobre los siguientes temas, a saber: (i) el seguimiento de la sentencia C-355-06 de la Corte Constitucional; (ii) el acceso a la información en materia reproductiva; (iii) el acceso a métodos anticonceptivos cuya distribución es autorizada por ley; y (iv) los pronunciamientos del Procurador General de la Nación¹⁵⁷⁷.

909. En primer lugar, la Comisión recuerda que mediante Sentencia C-355 de 2006, la Corte Constitucional consideró que la prohibición absoluta del aborto para proteger los intereses del feto imponía una carga desproporcionada en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. La Corte también destacó el vínculo entre la prevención de la violencia sexual contra la mujer y el embarazo no deseado; vínculo que acarrea obligaciones positivas del Estado de mitigar los efectos de la violencia sexual ofreciendo los servicios de salud necesarios¹⁵⁷⁸. Asimismo, la Corte Constitucional determinó que el aborto no constituye delito: a) cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificado por un médico; b) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; c) cuando el embarazo sea resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, o de inseminación artificial o de transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto¹⁵⁷⁹.

¹⁵⁷⁴ Corporación Sisma Mujer, *Situación de las mujeres en Colombia*, 4 de diciembre de 2012, pág. 10.

¹⁵⁷⁵ CIDH, *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 61, 22 noviembre 2011.

¹⁵⁷⁶ En cuanto a la situación de los derechos sexuales y reproductivos, la información recibida indica que de acuerdo con los datos de las encuestas de los años 2000, 2005 y 2010: (i) maternidad segura: a) atención prenatal: 97%, b) atención al parto: 99,8%, c) las mujeres están cada vez más cerca de tener el número de hijos deseados, c) tasa de embarazo adolescente: 19.5%, d) el uso de métodos anticonceptivos por parte de las mujeres ha ido en ascenso, e) la necesidad insatisfecha de planificación familiar de mujeres unidas ha aumentado ocho décimas, de 6.2% en 2000 a 7% en 2010, f) las cifras sobre conocimiento de Infecciones de transmisión sexual ITS y sobre el Virus de Inmunodeficiencia Humana VIH y el Síndrome de Inmunodeficiencia Humana SIDA son altas, pero sólo el 28% conoce sus signos y síntomas, las formas de transmisión y de prevención. Profamilia, *Cifras Salud Sexual y Reproductiva*.

¹⁵⁷⁷ Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁵⁷⁸ CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, 3 noviembre 2011, párr. 171.

¹⁵⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-355 de 2006 de 10 de mayo de 2006. (MP. Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández).

910. Sin embargo, durante la visita, las organizaciones denunciaron que existirían ciertas dificultades para la práctica de abortos en el caso de mujeres víctimas de violencia sexual¹⁵⁸⁰ e indicaron que 400.400 abortos se realizarían en procedimientos clandestinos que plantean riesgos para la vida de las mujeres, sumado a que 6 de cada 10 servicios que tienen capacidad para dar servicios de salud post aborto no los estarían prestando¹⁵⁸¹.
911. En segundo lugar, las organizaciones denunciaron dificultades en el acceso a métodos anticonceptivos incluidos en el plan médico de salud y destacaron que las medidas de divulgación orientadas a garantizar el derecho a la información en materia de derechos reproductivos, especialmente sobre el estatus de la anticoncepción legal de emergencia, no han sido suficientes¹⁵⁸².
912. En tercer lugar, la sociedad civil continuó presentando quejas sobre las limitaciones que se han establecido desde la PGN y sus funcionarios en relación con los derechos de las mujeres¹⁵⁸³.

¹⁵⁸⁰ Al respecto, se destacaron los siguientes obstáculos: i) la información, el acceso y la provisión de anticoncepción de emergencia para prevenir embarazos no deseados resultados de violencia sexual es precaria; ii) las barreras de acceso a los servicios judiciales a interponer denuncias penales son persistentes; se evidencia falta de confianza en las autoridades, debido a la ausencia de mecanismos expeditos de protección a mujeres víctimas de violencia sexual que se profundiza para quienes lo han sido en el marco del conflicto armado; existe una situación de ausencia de información sobre el derecho al aborto legal dentro de las rutas de atención a víctimas de violencia sexual; son evidentes las negaciones de atención judicial para mujeres embarazadas y que desean un aborto legal, debido a las creencias u opiniones particulares de los funcionarios; iii) es recurrente que en los servicios de salud se exijan requisitos adicionales a las mujeres como: solicitud escrita de interrupción voluntaria del embarazo, valoración previa de medicina legal, orden y/o remisión de fiscalía, autorización u orden judicial, condena previa contra el victimario, cuestionamiento de la incapacidad para consentir relaciones sexuales en el caso de las mujeres con discapacidad; iv) la imposibilidad de acceder de manera oportuna a los servicios de salud para un aborto legal, que obedece en muchas ocasiones a la falta de disponibilidad de proveedores de servicios en los territorios más apartados; el riesgo que representa el tener que denunciar a los victimarios que ejercen control territorial en las regiones; el no poder revelar la condición de embarazo ni la necesidad de un servicio de aborto legal debido a los riesgos que esto representa para la integridad de las mujeres; v) no hay una política clara y uniforme en todo el territorio nacional por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para garantizar el acceso al aborto legal a niñas y adolescentes víctimas de violencia; (vi) es recurrente la reproducción de estereotipos de género alrededor de la violencia sexual, que se profundizan con la situación de embarazo producto de ello y la decisión de practicarse un aborto legal. Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Liga de Mujeres Desplazadas, Mesa de Mujer y Conflicto Armado, Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Corporación Humanas, Cladem, Campaña Saquen mi cuerpo de la guerra, Observatorio de Género y Derechos Humanos, DeluSticia, Red de Educación Popular entre Mujeres. Mesa de Seguimiento al Auto 092- Anexo Reservado, Comisión Colombiana de Juristas, Asociación Colectivo mujeres al derecho, Corporación Jurídica Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear, Colombia Diversa, *El Estado y la violencia sexual contra las mujeres en el marco de la violencia sociopolítica en Colombia. Informe presentado por organizaciones de mujeres y de derechos humanos a la Representante Especial del Secretario General para Violencia Sexual en contextos de conflictos armados, señora Margot Wallström, con motivo de su visita a Colombia*. 16 de mayo de 2012, pág. 14.

¹⁵⁸¹ Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁵⁸² Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁵⁸³ Así, se indicó que: i) la PGN conceptuó que las píldoras que contienen como principio activo el Levonorgestrel (anticonceptivas) son abortivas. Desconoció una decisión del Consejo de Estado que ya había determinado que se trata de un medicamento anticonceptivo y no abortivo. Y obstaculizó el libre acceso a la anticoncepción oral de emergencia (AOE) que hace parte del derecho de las mujeres a la salud reproductiva; ii) han obstruido el adecuado cumplimiento de la Sentencia C-355 de 2006; iii) el Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez ha roto los compromisos propios de su cargo, haciendo prevalecer sus convicciones religiosas sobre los derechos de las mujeres y sobre los de la sociedad en general y ha utilizado la Procuraduría como plataforma para difundir e imponer sus ideas religiosas, en detrimento de la garantía de la libertad de cultos y la libertad de conciencia de las mujeres que requieren acceder a servicios de anticoncepción de emergencia o interrupción voluntaria del embarazo; iv) a través de la Resolución 284 de 2009, el Procurador designó a seis funcionarios públicos para hacer control preventivo a la Clínica de la Mujer en Medellín; v) la Procuradora Delegada para la Función Pública, María Eugenia Carreño, a través de un requerimiento con información tergiversada, conminó al Ministro de la Protección Social a suspender el trámite de inclusión del Misoprostol en el POS. El Procurador, Alejandro Ordóñez, en repetidas ocasiones ha interpuesto incidentes de nulidad contra Sentencias de la Corte Constitucional que amparan el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (Sentencia C-355 de 2006), la dignidad humana, la vida, la salud física y mental de las mujeres (Sentencia T-388 de 2009 y Sentencia T-841 de 2011). Además, se ha negado a cumplir con los planes educativos y de publicidad de los mecanismos constitucionales que avalan la despenalización del aborto (Sentencia T-388 de 2009); vi) a través de la Sentencia T- 627 de 2012, la Corte exigió al Procurador una rectificación formal en relación con una serie de acciones, la cual fue realizada el 19 de septiembre de 2012. No obstante, seis días después, la Procuradora General de la Nación (e) Martha Isabel Castañeda,

y manifestaron su preocupación acerca de la reelección del Procurador General de la Nación. El 27 de noviembre de 2012, el Procurador General, Alejandro Ordoñez fue reelecto por una amplia mayoría del Congreso para servir cuatro años¹⁵⁸⁴ más en funciones¹⁵⁸⁵. Ha habido un amplio debate en Colombia en relación con la legitimidad y las garantías en el proceso de la reelección del Procurador¹⁵⁸⁶. Al respecto, organizaciones de derechos humanos en Colombia denuncian que actualmente no existe en Colombia un ente que pueda investigar o ejercer control sobre las acciones del Procurador, considerando las circunstancias de cómo fue propuesto y electo¹⁵⁸⁷. De conformidad con el ordenamiento jurídico interno, el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia son los órganos llamados a investigar las acciones del Procurador¹⁵⁸⁸. Organizaciones y académicos, sin embargo, han sostenido que como han sido estos dos órganos quienes lo han propuesto para el cargo en 2008 y en 2012, están vetados de ejercer su control¹⁵⁸⁹.

913. Finalmente, varias organizaciones de la sociedad civil presentaron información sobre el impacto del actuar de la PGN en la actividad de defensoras y defensores de derechos sexuales y reproductivos en el marco de una audiencia temática ante la CIDH el 14 de marzo de 2013. La información recibida será analizada por la CIDH en la sección *infra* sobre la situación de mujeres defensoras de derechos humanos.

6. Discriminación en el acceso, titularidad, uso y control de la tierra

914. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre las diferentes formas de despojo, armadas y legales que han sufrido las mujeres, así como el incumplimiento de las disposiciones

le solicitó a la Corte Constitucional declarar nula dicha Sentencia. Entre las acciones indicadas en la Sentencia se destacan: el Procurador tergiversó las órdenes de la Sentencia T-388 de 2009; las Procuradoras delegadas transmitieron información falsa sobre los efectos de la nulidad interpuesta en contra de la Sentencia T-388 de 2009; la PGN presentó su posición oficial basada en un supuesto falso frente a la naturaleza de la anticoncepción oral de emergencia; la PGN ha desconocido el carácter de derecho de la interrupción voluntaria del embarazo; el Procurador emitió información falsa en relación con el alcance de la objeción de conciencia frente a la interrupción voluntaria del embarazo. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, *El Procurador General de la Nación: cuatro años de actuaciones contrarias a los derechos sexuales y reproductivos 2009 – 2012*, noviembre de 2012. Resumen Ejecutivo.

- ¹⁵⁸⁴ Constitución Política de Colombia, art. 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.
- ¹⁵⁸⁵ El Tiempo, *Con 80 votos, Alejandro Ordoñez fue reelegido como Procurador General*, 27 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/ordonez-obtiene-la-reeleccion-en-la-procuraduria-con-80-votos_12404261-4.
- ¹⁵⁸⁶ Incluso, una candidata que habría sido propuesta por el Gobierno, para el cargo de Procuradora, María Mercedes López, habría solicitado un aplazamiento de la elección, considerando que se había visto en desventaja por el poco tiempo de su postulación. Al no recibir una respuesta por parte del Ejecutivo, renunció del proceso de elección. El Tiempo, *Esperé hasta donde más lo podía hacer*, 27 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/politica/espere-hasta-donde-mas-lo-podia-hacer-maria-mercedes-lopez_12403088-4. Asimismo, la sociedad civil ha alegado irregularidades en la elección misma en el Congreso, debido a la existencia de 39 impedimentos de senadores/as, quienes no podían votar debido a sus vínculos, incluyendo nexos familiares, con el Procurador Ordoñez, y que sin embargo, votaron. El Espectador, *Senado negó los 39 impedimentos presentados para elegir Procurador*, 27 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-389414-senado-nego-los-39-impedimentos-presentados-elegir-procurador>. Véase, asimismo, Rodrigo Uprimny, *¿Debe auto destituirse el Procurador?*, 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-373507-debe-autodestituirse-el-procurador>.
- ¹⁵⁸⁷ Información transmitida por Women’s Link Worldwide y Daniel Sastoque Coronado al equipo de la Unidad por los Derechos de Personas LGBTI. Reunión sostenida durante el 146 Período de Sesiones, Noviembre de 2012.
- ¹⁵⁸⁸ En la Sentencia C- 244 de 1996, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, y en el evento de que haya sido postulado por esta Corporación, lo hará la Sala Plena del Consejo de Estado”, del numeral 1º del artículo 66 de la Ley 200 de 1995. La misma jurisprudencia fue reiterada en la Sentencia C-594 de 1996 de ese tribunal.
- ¹⁵⁸⁹ Información transmitida por Women’s Link Worldwide y Daniel Sastoque Coronado al equipo de la Unidad por los Derechos de Personas LGBTI. Reunión sostenida durante el 146 Período de Sesiones, Noviembre de 2012. Véase también Rodrigo Uprimny, *¿Debe auto destituirse el Procurador?*, 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-373507-debe-autodestituirse-el-procurador>.

establecidas en la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones¹⁵⁹⁰. La Comisión advierte que tanto el Estado como la sociedad civil coinciden en las dificultades derivadas de que la titulación de la tierra se encuentra generalmente a nombre de los hombres, lo que dificulta la devolución de tierras en el caso de las mujeres que no cuentan con esa prueba. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que bajo la aplicación de la Ley 1448 de 2011, “se están implementando acciones afirmativas para superar las barreras de acceso al derecho de propiedad de la mujer”, teniendo como ejemplo, decisiones judiciales que ya habrían realizado órdenes de restitución cuya titulación habría recaído sobre “ambos cónyuges y viudas”¹⁵⁹¹.

915. La sociedad civil consideró que si bien la Ley 1448 constituye un paso simbólico, los grupos armados ilegales continúan permeando e influenciando a las autoridades locales, y que las medidas implementadas por la Unidad de Restitución, no contemplarían la situación específica de las mujeres rurales. La Comisión también recibió información sobre políticas públicas sobre tierras, basadas en subsidios, que en la práctica, habrían conducido a una situación de empobrecimiento de las mujeres campesinas, situación que se habría visto agravada por las medidas estatales emprendidas para el cobro de esas deudas. Puntualmente, en relación con la región del Caribe, la Comisión recibió información, sobre los resultados negativos que habría tenido en la práctica la aplicación de políticas de acción afirmativa¹⁵⁹².
916. La Comisión toma nota de la información aportada por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, acerca de la implementación de “acciones afirmativas para superar las barreras de acceso al derecho de propiedad de la mujer”, en particular, la emisión de decisiones judiciales que habrían realizado órdenes de restitución cuya titulación habría recaído por ejemplo, sobre “ambos cónyuges y viudas”. Asimismo, el Estado informó de la adopción de la Resolución 080 de 31 de enero de 2013, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, relativa al “Programa de Acceso Especial de Mujeres, Niñas y Adolescentes en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras”, con el cual se prevé la “creación de mecanismos eficaces para facilitar la acreditación de la titularidad del derecho a la tierra” a mujeres, niñas, niños y adolescentes¹⁵⁹³.

7. La grave situación de las mujeres que trabajan en la defensa de los derechos humanos

917. La CIDH recibió información preocupante durante la visita sobre la situación de particular riesgo y desprotección en la que se encuentran las defensoras de derechos humanos¹⁵⁹⁴. Al respecto, la CIDH ha otorgado una serie de medidas cautelares, y ha ampliado las existentes a favor de estas organizaciones y sus integrantes, en particular, para avanzar la protección de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento.

¹⁵⁹⁰ Ley disponible en: http://www.incoder.gov.co/documentos/Ley160_2004.pdf.

¹⁵⁹¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr.574.

¹⁵⁹² Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

¹⁵⁹³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 574-575.

¹⁵⁹⁴ Información proporcionada en la reunión con organizaciones de mujeres, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012. Información proporcionada en la reunión con defensores y defensoras de derechos humanos, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

918. Por ejemplo, medidas cautelares han sido otorgadas en beneficio de organizaciones como la Liga de Mujeres Desplazadas y la Liga Joven de Mujeres Desplazadas, Casa de la Mujer, la Corporación Sisma Mujer y la Corporación Yira Castro. Por otro lado, la CIDH también ha recibido información sobre fallas por parte del Estado en implementar las mencionadas medidas de forma efectiva, y la desconfianza general de las mujeres colombianas en que el sistema judicial les pueda ofrecer un remedio adecuado ante estas vulneraciones. Al respecto, cabe destacar que la Relatora sobre los Derechos de la Mujer consideró necesario el llevar a cabo una visita a Colombia entre el 2 y 4 de mayo de 2011 con el objeto de impulsar el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, evaluar los problemas de implementación de las medidas cautelares, así como en la necesidad de establecer el enfoque diferenciado para las mismas.
919. Durante una audiencia temática llevada a cabo ante la CIDH en el año 2013, diversas organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres en Colombia – en particular en materia de salud sexual y reproductiva - presentaron información sobre actos de hostigamiento, estigmatización, persecución y criminalización de las defensoras de estos derechos¹⁵⁹⁵. Hicieron hincapié además en las omisiones del Estado colombiano en realizar esfuerzos con la debida diligencia requerida para identificar a los responsables de estos ataques, tanto los provenientes de actores estatales como no estatales. En este sentido, en el transcurso del año 2013, la CIDH recibió información sobre una serie de presuntos ataques recientes de los cuales han sido objeto Women’s Link Worldwide y sus integrantes, en el marco de sus actividades de promoción y vigilancia del derecho a la información de las mujeres colombianas en el ámbito de sus derechos reproductivos¹⁵⁹⁶.
920. Asimismo, durante otra audiencia temática enfocada en la situación de las mujeres afrodescendientes en Colombia, la CIDH también recibió información sobre trece organizaciones de mujeres en el departamento del Chocó y varias de sus lideresas que han sido declaradas objeto militar por parte de grupos que ejercen controles en la zona¹⁵⁹⁷.
921. El cuadro de riesgo, amenazas, hostigamientos y actos violentos que enfrentan las defensoras de los derechos de las mujeres en Colombia y sus familiares ha sido ampliamente documentado por la CIDH en su informe del 2006 – *Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia* – y el informe de seguimiento publicado como parte del Capítulo V del informe anual de 2009¹⁵⁹⁸. La Comisión reitera la necesidad de que el Estado investigue y sancione debidamente las amenazas y ataques contra las defensoras de los derechos de las mujeres para garantizar que estas vejaciones no culminen en la impunidad.
922. Finalmente, la CIDH tiene en cuenta y valora la información aportada por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, sobre las actividades adelantadas por el Ministerio del Interior en la formulación de una “*política pública para la garantía del derecho a la defensa de los derechos humanos con enfoque de género*” y que ha cumplido con una etapa previa de diagnóstico y continúa en proceso de desarrollo¹⁵⁹⁹.

¹⁵⁹⁵ CIDH, *Audiencia Situación de los Defensores de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁵⁹⁶ CIDH, *Audiencia Situación de los Defensores de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁵⁹⁷ CIDH, *Audiencia Situación de derechos humanos de las mujeres afrodescendientes en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁵⁹⁸ Informe de Seguimiento – *Las mujeres frente a la violencia y discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia* – Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, párr. 106.

¹⁵⁹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 576-578.

Recomendaciones

923. En virtud de la información y las consideraciones plasmadas en el presente informe, la Comisión recomienda al Estado de Colombia:

1. Adoptar una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras. Estas políticas deben estar guiadas por la lógica de la protección de los derechos de las mujeres y propender a garantizar su autonomía.
2. Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, exacerbada por el conflicto armado, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con sus cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres.
3. Implementar medidas para erradicar patrones socioculturales discriminatorios en razón de sexo, raza, y etnia y tomar en cuenta estas diferencias y condiciones de vulnerabilidad en el desarrollo de políticas públicas para mitigar el pernicioso efecto del conflicto armado en las mujeres colombianas.
4. Reconocer públicamente que las diferentes manifestaciones de violencia y discriminación basada en género guardan una estrecha relación con la crisis humanitaria y de derechos humanos atravesada por Colombia, son violaciones graves de derecho internacional y nacional y la necesidad de asignar recursos estatales adecuados para lograr su prevención, erradicación y sanción.
5. Poner en práctica de manera adecuada la legislación nacional y las políticas públicas existentes destinadas a proteger a las mujeres contra actos de violencia y discriminación y sus consecuencias en materia civil, política, económica, social y de salud y asignar suficientes recursos para su aplicación efectiva a nivel nacional y local.
6. Incorporar las voces y necesidades específicas de las mujeres afectadas por el conflicto armado así como las organizaciones que las representan, en el diseño de legislación y políticas públicas destinadas a mejorar el impacto de las consecuencias del conflicto armado sobre ellas.
7. Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres, en materia civil, política, económica, social, cultura, sexual y reproductiva; los servicios y recursos disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
8. Diseñar políticas públicas en el área de protección de la ciudadanía que incorporen las necesidades específicas de las mujeres.
9. Crear y mejorar sistemas y registros de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia y discriminación contra las mujeres.
10. Promover que la información recogida por entidades estatales sobre incidentes de violencia y discriminación sea procesada con perspectiva de género.
11. Diseñar e implementar una política con acciones positivas para reconocer y hacer efectivos los derechos de las mujeres en términos de la atención y acompañamiento integral y multidisciplinario en materia de salud, justicia, educación y económica de las mujeres desplazadas, que aborde adecuadamente sus necesidades a corto y largo plazo.

12. Diseñar y adoptar políticas que tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrocolombianas dentro del conflicto armado en materia de salud, educación, justicia y asuntos económicos. Las políticas nacionales destinadas a avanzar los derechos de todas las mujeres deben contemplar las necesidades específicas de las mujeres afrocolombianas e indígenas y tener una visión integral de cómo tratar aspectos importantes como la salud, la educación, la justicia. Asimismo, las políticas nacionales orientadas a mejorar la situación de los pueblos indígenas y afrocolombianos deben incluir las necesidades específicas de las mujeres.
13. Diseñar y adoptar políticas, con la participación de las mujeres indígenas y afrocolombianas, que consideren el respeto a su cultura con el objeto de aminorar los efectos del conflicto armado. En especial, desarrollar acciones tendientes a reducir los efectos negativos en materia de salud, educación, y justicia que provoca el conflicto armado.
14. Adoptar medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violación, abuso sexual y otras formas de violencia, tortura y trato inhumano por parte de todos los actores del conflicto armado.
15. Asegurar que el marco jurídico y los programas de desmovilización sean compatibles con los principios y normas internacionales sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y a la reparación y por tanto aborden las necesidades específicas de las mujeres.
16. Garantizar que las mujeres afectadas directamente por el conflicto y las consecuencias de éste sean incorporadas en las instancias de la toma de decisiones orientadas a la resolución de las causas y las consecuencias del conflicto.

E. Periodistas y comunicadores sociales

1. Ataques contra la vida y la integridad personal, amenazas y hostigamientos contra periodistas y comunicadores sociales

924. En ocasiones anteriores, la Comisión Interamericana y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han expresado preocupación por los asesinatos, ataques, hostigamientos, secuestros, amenazas y otras agresiones cometidas contra periodistas y comunicadores sociales en Colombia por motivos que podrían estar relacionados con el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión⁶⁰⁰. En este sentido, la Relatoría Especial, en su informe

⁶⁰⁰ En este sentido, ver: CIDH. *Informe Anual 2007*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en la región). OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 34 rev. 1. 8 de marzo de 2008. Párrs. 185-189. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202007%201%20ESP.pdf>; CIDH. Informe Anual 2008. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Situación de la libertad de expresión en la región). OEA/Ser.L/V/II.134 Doc. 5 rev. 1. 25 de febrero de 2009. Párrs. 69-71. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202008%201%20ESP.pdf>; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 116-129. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 119-131 Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párrs. 109-115. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 marzo 2013. Párrs. 127-148. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>

Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia de 2005, encontró que “[el] ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Colombia se ha visto seriamente afectado en las últimas décadas a consecuencia del conflicto armado interno”¹⁶⁰¹. En este contexto, “la sociedad colombiana ha padecido las graves consecuencias de la violencia destinada a acallar – entre otros – el ejercicio de la libertad de expresión”¹⁶⁰². Asimismo, la Relatoría Especial ha constatado que la grave violencia cometida contra periodistas y comunicadores en el marco del conflicto armado interno pone a los trabajadores del periodismo y de la comunicación social en una situación de particular exposición frente a los varios actores armados¹⁶⁰³. La especial vulnerabilidad de los comunicadores en el marco del conflicto armado interno colombiano ha sido igualmente reconocida en diversas oportunidades por el Estado colombiano. Como es abordado en este informe, desde el año 2000 los periodistas y comunicadores sociales han contado con un programa especial de protección del Gobierno¹⁶⁰⁴, y actualmente son incluidos entre las 16 poblaciones en situación especial de riesgo bajo el reciente Programa de Prevención y Protección del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección¹⁶⁰⁵. Asimismo, los periodistas y comunicadores sociales han sido reconocidos por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una población beneficiaria de la reparación colectiva en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁶⁰⁶.

925. La Comisión Interamericana reconoce la disminución en los últimos años en el número de casos de asesinatos de periodistas y comunicadores sociales por motivos que podrían estar relacionados con su profesión, así como el esfuerzo desplegado por el Estado colombiano en la creación y mantenimiento de un mecanismo de protección para comunicadores en riesgo¹⁶⁰⁷.

¹⁶⁰¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 25 de agosto de 2005, párr. 5. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

¹⁶⁰² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 25 de agosto de 2005, párr. 42. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

¹⁶⁰³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 85. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

¹⁶⁰⁴ Presidencia de la República. Decreto No. 1592 de 24 de agosto de 2000. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/430e5a615bc952a7785c77b42dbf5ce2.pdf>

¹⁶⁰⁵ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 6. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁶⁰⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 20 de septiembre de 2012. *Gobierno consulta a periodistas Víctimas del conflicto sobre proceso de Reparación Colectiva*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/sala-de-prensa/79-noticias/92-consulta-a-periodistas-victimas-proceso-reparacion-colectiva>; El Mundo. 9 de octubre de 2012. *Reparación para periodistas víctimas*. Disponible en: http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/reparacion_para_periodistas_victimas.php; Knight Center for Journalism in the Americas. 24 de septiembre de 2012. *Gobierno de Colombia consulta a periodistas víctimas del conflicto sobre proceso de reparación*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-11505-gobierno-de-colombia-consulta-periodistas-victimas-del-conflicto-sobre-proceso-de-repa>

¹⁶⁰⁷ En su informe de 2005 sobre la situación de la libertad de expresión en Colombia, la Relatoría Especial encontró que en el período de 1998 a 2005, al menos 31 periodistas y trabajadores de medios de comunicación habrían sido asesinados por motivos que podrían estar relacionados con su profesión. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51, 25 de agosto de 2005, párr. 60. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>. Por otra parte, la Comisión Interamericana constató que en el período de 2006 a 2012, al menos 10 periodistas y comunicadores sociales habrían sido asesinados por razones que podrían estar relacionadas con su profesión: Gustavo Rojas Gáballo, fallecido el 20 de marzo de 2006 tras un atentado cometido en su contra el 4 de

926. A pesar de los esfuerzos adoptados por el Estado colombiano para proteger a los periodistas y comunicadores en riesgo, la Comisión toma nota con preocupación de las decenas de casos de ataques, amenazas, hostigamientos, secuestros y agresiones que siguen ocurriendo en Colombia en los últimos años. En este sentido, entre el 1 enero de 2012 y el 31 de mayo de 2013, la Comisión Interamericana ha tenido conocimiento de importantes casos de agresiones y amenazas que habrían sido cometidos contra periodistas y comunicadores sociales por el ejercicio de sus funciones (ver *infra*).
927. En el informe *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresó su especial preocupación por el “clima de autocensura que se constata viene produciéndose entre los comunicadores sociales”, y notó una correlación entre la autocensura y la disminución de los casos de asesinatos y agresiones reportados¹⁶⁰⁸. En este sentido, la Comisión Interamericana reitera su preocupación por el efecto amedrentador y disuasivo generado por los actos de violencia y amenazas que siguen siendo perpetrados contra periodistas y comunicadores sociales en el ejercicio de su profesión, y que pueden resultar en el silenciamiento de estos actores¹⁶⁰⁹.

febrero de 2006; Milton Fabián Sánchez, asesinado el 9 de agosto de 2006; Atilano Pérez Barrios, asesinado el 22 de agosto de 2006; Elacio Murillo Mosquera, asesinado el 10 de enero de 2007; Javier Darío Arroyave Monsalve, asesinado el 7 de septiembre de 2007; José Everardo Aguilar, asesinado el 24 de abril de 2009; Clodomiro Castilla Ospino, asesinado el 19 de marzo de 2010; Rodolfo Maya Aricape, asesinado el 14 de octubre de 2010; Luis Eduardo Gómez, asesinado el 30 de junio de 2011; y Guillermo Quiroz, asesinado el 27 de noviembre de 2012. Ver: CIDH. Informe Anual 2006. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Situación de la Libertad de Expresión en la Región). OEA/Ser.L/V/II.127. Doc. 4 rev. 1. 3 de marzo de 2007. Párrs. 94, 98 y 99. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202006%201%20ESP.pdf>; Informe Anual 2007. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Situación de la Libertad de Expresión en la Región). OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 34 rev. 1. 8 de marzo de 2008. Párr. 185. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202007%201%20ESP.pdf>; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 116. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 120 y 121. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 109. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 marzo 2013. Párr. 128. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 8 de abril de 2009. Nueva condena en casos de asesinatos de periodistas. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/2/235.html; Semana. 10 de abril de 2009. *Nuevas condenas en casos de asesinatos de periodistas*. Disponible en: <http://www.semana.com/Imprimir.aspx?iditem=101966>. Asimismo, la Relatoría Especial ha tomado conocimiento de otros casos de asesinatos de periodistas y comunicadores sociales, ocurridos entre 2006 y 2012, cuyo vínculo entre el delito y la actividad profesional de las personas asesinadas no podría ser comprobado. Entre estos casos están el de Diego de Jesús Rojas Velásquez, asesinado el 22 de septiembre de 2009; el de Harold Humberto Rivas Quevedo, asesinado el 15 de diciembre de 2009; y el de Argemiro Cárdenas Agudelo, asesinado el 15 de marzo de 2012. Véase: CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 117. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 119. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf; CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 marzo 2013. Párr. 127. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>

¹⁶⁰⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51, 25 de agosto de 2005, párrs. 9 y 10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

¹⁶⁰⁹ Según una encuesta nacional dirigida a periodistas, conducida por el Proyecto Antonio Nariño en marzo del 2013, 47% de los 694 periodistas consultados afirmaron que en el último año han evitado publicar contenidos por miedo a “agresiones contra la integridad de su vida”, y

Asesinatos

928. La Relatoría fue informada sobre las investigaciones concernientes al asesinato del periodista Guillermo Quiroz, quien falleció el 27 de noviembre de 2012, en Sincelejo, departamento de Sucre¹⁶¹⁰. De acuerdo con la información recibida, Quiroz estaba cubriendo una manifestación en San Pedro, Sucre, contra la empresa Pacific Rubiales, cuando presuntos miembros de la Policía Nacional habrían retenido su motocicleta, le habrían subido a un vehículo oficial, y le habrían golpeado y empujado fuera del vehículo en movimiento. Luego de permanecer siete días en cuidados intensivos en un hospital local, el periodista falleció. Algunas autoridades policiales locales habrían negado las agresiones. Al momento del cierre de este informe, se encontrarían abiertas las investigaciones, en un primer momento, se habría producido la suspensión de los agentes que presuntamente participaron en estos hechos¹⁶¹¹.

929. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que, según la versión ofrecida públicamente por el comandante de la policía en el departamento de Sucre, Quiroz habría tomado parte activamente de la manifestación, y, no obstante estar con su cámara fotográfica, “no portaba ningún tipo de identificación o uniforme que lo acreditara como Periodista o trabajador de algún medio de comunicación”. En este sentido, según dicha declaración pública, a Quiroz se le habría requerido su identificación y la documentación de la motocicleta que conducía. Según la misma declaración, la motocicleta estaría en situación irregular, por lo cual habría sido retenida. El Estado informó que el comandante de la policía habría indicado que, luego de estos hechos, el periodista habría agredido a los agentes de seguridad y por esto estaría siendo trasladado a la Fiscalía del municipio de Corozal. En estas circunstancias, según el comandante de la policía, el periodista se habría lanzado del vehículo. Según lo informado, el hecho estaría siendo investigado “por parte de la oficina de control interno de la Policía Nacional”¹⁶¹².

Agresiones contra medios de comunicación y periodistas

930. Durante 2012 y 2013, la CIDH recibió información sobre numerosos ataques y agresiones contra periodistas en el ejercicio de su labor. El 28 de abril de 2012 el periodista independiente francés,

37% de 691 encuestados, por miedo de la “presencia de actores ilegales” en su región. Asimismo, 25% de 692 periodistas afirmaron evitar publicar contenidos por presión de autoridades estatales. La encuesta asimismo encontró que entre 701 periodistas entrevistados, el 29% de los periodistas reportaron haber sufrido agresiones como consecuencia de la información que han publicado. Proyecto Antonio Nariño. Mayo de 2013. *Resultados: Segunda encuesta nacional de libertad de expresión y acceso a la información en Colombia*. Disponible en: <http://www.pan.org.co/admin/noticiaspdf/descargararchivos.php?archivo=471.pdf>; Proyecto Antonio Nariño. 3 de mayo de 2013. *Segunda encuesta nacional a periodistas sobre libertad de expresión y acceso a la información*. Disponible en: <http://www.pan.org.co/noticias.php?noticia=471>.

¹⁶¹⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 4 de diciembre de 2012. Comunicado de Prensa R143/12. *Relatoría Especial insta a las autoridades investigar muerte de periodista en Colombia*; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 3 de diciembre de 2012. *COLOMBIA | Muere en extrañas circunstancias el periodista Guillermo Quiroz Delgado*.

¹⁶¹¹ Según la información recibida, el 4 de febrero de 2013 la Oficina de Control Interno de la Policía de Colombia habría acusado a un subintendente de la policía del delito de homicidio culposo por su presunta responsabilidad en la muerte del periodista Guillermo Quiroz Delgado. Federación Colombiana de Periodistas (Fecolper). 5 de febrero de 2013. *Homicidio culposo para suboficial por caso del periodista Guillermo Quiroz*; El Universal. 5 de febrero de 2013. *Homicidio culposo para suboficial por caso del periodista Guillermo Quiroz*; Knight Center for Journalism in the Americas. 5 de febrero de 2013. *Policía de Colombia acusa a oficial de homicidio culposo por muerte de periodista*; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 4 de diciembre de 2012. Comunicado de Prensa R143/12. *Relatoría Especial insta a las autoridades investigar muerte de periodista en Colombia*; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 3 de diciembre de 2012. *COLOMBIA | Muere en extrañas circunstancias el periodista Guillermo Quiroz Delgado*.

¹⁶¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013.

Roméo Langlois, fue capturado por las FARC en Caquetá y retenido por un mes¹⁶¹³. El 15 de mayo, un explosivo detonó en el vehículo donde viajaba Fernando Londoño Hoyos, periodista y ex Ministro del Interior y de Justicia, causando la muerte de su conductor y su escolta y dejando al menos 41 heridos. El Presidente de la República manifestó su contundente rechazo al atentado¹⁶¹⁴ y las autoridades colombianas posteriormente habrían capturado a seis personas presuntamente involucradas en el atentado¹⁶¹⁵.

931. La CIDH fue informada que en el contexto del conflicto armado, la antena de la radio comunitaria indígena *Voces de Nuestra Tierra* de Jambaló habría sido destruida el 3 de julio de 2012, y *Nasa Estéreo* de Toribío, otra emisora indígena, habría suspendido temporalmente sus emisiones¹⁶¹⁶. El mismo día, el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) habría difundido panfletos intimidantes que criticaban a las emisoras *Caracol Radio* y *RCN* en Arauca¹⁶¹⁷. Adicionalmente, la periodista Éldida Parra Alfonso habría sido secuestrada y retenida por miembros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Arauca entre el 25 de julio y el 13 de agosto de 2012¹⁶¹⁸.
932. Según la información recibida, el 28 de febrero de 2013, el periodista Germán Uribe fue golpeado, amordazado, y atado de pies y manos por desconocidos que entraron a su residencia en Cundinamarca¹⁶¹⁹. El 7 de marzo el periodista Juan David Betancur, habría recibido una carta bomba en su casa de Dabeiba, Antioquia¹⁶²⁰. Adicionalmente, el 1 de mayo de 2013 dos personas

¹⁶¹³ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 1 de mayo de 2012. Comunicado de Prensa R42/12. *Relatoría Especial manifiesta preocupación por secuestro de periodista francés en Colombia*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=892&IID=2>; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 31 de mayo de 2012. Comunicado de Prensa R56/12. *Relatoría Especial celebra liberación de periodista francés en Colombia*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=899&IID=2>; IFEX/ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 31 de mayo de 2012. *Las FARC liberan a periodista francés Romeo Langlois*. Disponible en: http://www.ifex.org/colombia/2012/05/31/langlois_released/es/

¹⁶¹⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 16 de mayo de 2012. Comunicado de Prensa R49/12. *Relatoría Especial condena atentado en Colombia*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=896&IID=2>; Comité para la Protección de Periodistas (CPI). 16 de mayo de 2012. *Ex político y conductor de radio colombiano sufre atentado*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2012/05/ex-politico-y-conductor-de-radio-colombiano-sufre.php>

¹⁶¹⁵ El Espectador. 6 de septiembre de 2012. *Capturan a otro implicado en atentado contra Fernando Londoño*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-373022-capturan-otro-implicado-atentado-contra-fernando-londono>; El Tiempo. 6 de septiembre de 2012. *Capturada en Córdoba otra persona por atentado contra Londoño*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/capturado-en-crdoaba-otra-persona-por-atentado-contra-londono_12200028-4

¹⁶¹⁶ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 10 de julio de 2012. *Las radios comunitarias indígenas del Cauca piden ayuda luego de ser blanco de varios ataques*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-las-radios-comunitarias-indigenas-10-07-2012,43001.html>; Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). 16 de julio de 2012. *No más violencia: Radios comunitarias indígenas por la paz en Colombia*. Disponible en: <http://www2.amarc.org/?q=es/node/627>

¹⁶¹⁷ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 4 de julio de 2012. *Nuevos panfletos del ELN intimidan a la prensa en Arauca*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/123.html; Knight Center for Journalism in the Americas. 5 de julio de 2012. *Guerrillas colombianas difunden panfletos en contra de la labor periodística de dos emisoras locales*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-10656-guerrillas-colombianas-difunden-panfletos-en-contra-de-la-labor-periodistica-de-dos-em>

¹⁶¹⁸ Comité para la Protección de Periodistas (CPI). 14 de agosto de 2012. *Rebel group releases kidnapped Colombian journalist*. Disponible en: <http://www.cpj.org/2012/08/rebel-group-releases-kidnapped-colombian-journalis.php>; El Espectador. 13 de agosto de 2012. *Liberan a mujeres secuestradas por ELN en Arauca*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-367191-liberan-mujeres-secuestradas-eln-arauca>; Semana. 30 de julio de 2012. *ELN se atribuye secuestro de una periodista y una ingeniera*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/eln-atribuye-secuestro-periodista-ingeniera/181789-3.aspx>

¹⁶¹⁹ Semana. 1 de marzo de 2013. *Ataque contra columnista de Semana.com*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ataque-contra-columnista-semanacom/335133-3>; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 18 de marzo de 2013. *Periodista y escritor deja de escribir tras ser duramente agredido*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-periodista-y-escriptor-deja-de-18-03-2013,44213.html>;

¹⁶²⁰ Comité para la Protección de los Periodistas (CPI). 11 de marzo de 2013. *Carta bomba enviada a casa de periodista colombiano*. Disponible en: <https://cpj.org/es/2013/03/carta-bomba-enviada-a-casa-de-periodista-colombiano.php>; El Mundo. 8 de marzo de 2013. *Con carta bomba intentaron atentar contra periodista antioqueño*. Disponible en: http://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/con_carta_bomba_intentaron_atentar_contra_periodista_antioquenio.php; Caracol Radio. 8 de marzo de 2013. *Atentado con carta bomba contra un periodista en Antioquia*. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/atentado-con-carta-bomba-contra-un-periodista-en-antioquia/20130308/nota/1855541.aspx>

habrían disparado contra el vehículo del jefe de investigaciones de la revista *Semana*, Ricardo Calderón, cerca de Fusagasugá, Cundinamarca. El atentado fue denunciado por el Presidente Santos y otros altos mandos del Gobierno, y se habría brindado medidas de protección al periodista mientras se realice la investigación correspondiente¹⁶²¹.

933. En comunicación enviada a la CIDH de fecha 10 julio de 2013, el Estado de Colombia aportó información sobre las medidas adoptadas respecto al atentado cometido contra Ricardo Calderón. En este sentido, el Estado informó que la Unidad Nacional de Protección había otorgado medidas urgentes de protección a favor del periodista, incluyendo “un esquema duro de protección, compuesto por un vehículo blindado y dos hombres de protección, las cuales fueron concertadas con el beneficiario, teniendo en cuenta las necesidades de seguridad del caso”. Asimismo, el Estado indicó que fue solicitada la realización de un Estudio Técnico de Nivel de Riesgo y la implementación de medidas preventivas. El Estado también señaló que una investigación de los hechos fue iniciada a cargo de la Fiscalía 51 Especializada de Derechos Humanos, en la cual “se están adelantando seis líneas de investigación, con la asistencia del Grupo de Derechos Humanos de la Policía Judicial DIJIN-Interpol”, y que, en consecuencia de ello, “se han obtenido elementos materiales de prueba, evidencia física e información que conduzca al esclarecimiento de los hechos, así como la individualización e identificación de presuntos responsables de los hechos”¹⁶²².
934. De acuerdo con información recibida, varios periodistas habrían sido agredidos por miembros de las fuerzas públicas mientras cubrían hechos de interés público en 2012 y 2013. Estos habrían incluido a Bruno Federico en Gigante¹⁶²³, Ronald Avellaneda en Barranquilla¹⁶²⁴, Ana María García en Bogotá¹⁶²⁵, Daniel Martínez en Arauca¹⁶²⁶, y cinco periodistas que cubrían las marchas de la Semana Nacional de la Indignación en Bogota en octubre de 2012¹⁶²⁷.

¹⁶²¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Carta al Estado de Colombia. Atentado contra periodista de la revista *Semana*, Ricardo Calderón. 2 de mayo de 2013; *Semana*. 2 de mayo de 2013. “*El atentado contra Ricardo Calderón es repudiable*”. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/atentado-contra-periodista-semana/341900-3>; RCN La Radio. 2 de mayo de 2013. *Preguntaron por Ricardo y dispararon: Director de Semana*. Disponible en: <http://www.rcnradio.com/noticias/atentan-contra-periodista-de-semana-63917>; El País. 2 de mayo de 2013. *Presidente Santos calificó de “repudiable” atentado contra el periodista Ricardo Calderón*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/fiscalia-anuncio-dara-prioridad-caso-periodista-semana-abaleado>

¹⁶²² Comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 945/2013 a la CIDH, de fecha 10 de julio 2013, que remite la Nota S-GAPDH-13-025460, de fecha 2 de julio de 2013 “Nota a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, periodista Ricardo Calderón”.

¹⁶²³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 46. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; Otramérica. 17 de febrero de 2012. *La Policía de Colombia reprime en El Quimbo*. Disponible en: <http://otramerica.com/radar/la-policia-de-colombia-reprime-en-el-quimbo/1567>

¹⁶²⁴ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 11 de julio de 2012. *Alerta Fecolper. Policía agrede a periodista en Barranquilla*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20747-policia-agrede-a-periodista-en-barranquilla>; El Espectador. 12 de julio de 2012. *En Barranquilla denuncian agresión a periodista por parte de la Policía*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-359296-barranquilla-denuncian-agresion-periodista-parte-de-policia>

¹⁶²⁵ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 24 de octubre de 2012. *Agresiones de la Policía contra periodistas durante cubrimiento*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2805.html; El Tiempo. 23 de octubre de 2012. *Policía pide perdón a la fotógrafa de EL TIEMPO que fue agredida*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/policia-ordena-investigacion-por-agresion-a-fotografa-de-el-tiempo_12329481-4

¹⁶²⁶ Cerigua. 29 de octubre de 2012. *Se registra nueva agresión contra periodista en Colombia*. Disponible en: http://cerigua.org/1520/index.php?option=com_content&view=article&id=11199:se-registra-nueva-agresion-contra-periodista-en-colombia&catid=48:libertad-de-expresion&Itemid=10; La Voz del Cinaruco. 29 de octubre de 2012. *Policías agreden a periodista de RCN Televisión en Arauca*. Disponible en: <http://www.lavozdelcinaruco.com/?id=7546>

¹⁶²⁷ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 24 de octubre de 2012. *Agresiones de la Policía contra periodistas durante cubrimiento*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2805.html; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 25 de octubre de 2012. *Múltiples abusos de la policía contra periodistas: los responsables deben ser sancionados*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-se-multiplicaron-los-abusos-de-la-25-10-2012,43586.html>

El Comandante de la Policía de Bogotá habría pedido disculpas por las agresiones contra García y un funcionario habría sido objeto de sanciones disciplinarias¹⁶²⁸. Jhonathan Ardila habría sido detenido y su equipo decomisado en Bucaramanga¹⁶²⁹. En febrero y marzo de 2013, algunos periodistas habrían sido víctimas de agresiones por agentes de la fuerza pública y presuntos miembros de grupos armados ilegales en el contexto de la movilización de campesinos productores de café en los departamentos de Huila y Tolima¹⁶³⁰. Por otra parte, los periodistas presuntamente agredidos por parte de particulares incluían a Juan Carlos Avella en Casanare¹⁶³¹, Guillermo de Castro en Campoalegre¹⁶³², el equipo periodístico de *Noticias RCN* en Bogotá¹⁶³³, y el equipo de *Q'hubo* en Cali¹⁶³⁴.

935. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que “ha reconocido públicamente y lamenta los casos donde los agresores fueron miembros de la Policía Nacional”. Indicó que, por ejemplo, en el caso de la fotógrafa Ana María García, el comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, General Luis Eduardo Martínez, ofreció disculpas públicas a la periodista en nombre de la Institución. En esa oportunidad el General Martínez habría afirmado: “Este hecho no solo indigna a todas las mujeres y al país sino que es indignante para la Policía como Institución [...] Es un desprestigio para la labor de la Policía Nacional”, según informó el Estado¹⁶³⁵.

¹⁶²⁸ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 24 de octubre de 2012. *Agresiones de la Policía contra periodistas durante cubrimiento*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2805.html; El Tiempo. 23 de octubre de 2012. *Policía pide perdón a la fotógrafa de EL TIEMPO que fue agredida*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/policia-ordena-investigacion-por-agresion-a-fotografa-de-el-tiempo_12329481-4; Comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantadas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párr. 13 (x).

¹⁶²⁹ El Espectador. 24 de octubre de 2012. *Andiarios rechaza agresiones que la Policía ha propinado a los periodistas*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/entrenimiento/arteygente/medios/articulo-383089-andiarios-rechaza-agresiones-policia-ha-propinado>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 47. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁶³⁰ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 1 de marzo de 2013. *Una semana en alerta naranja para el periodismo colombiano por agresiones durante el paro cafetero*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20843-una-semana-en-alerta-naranja-para-el-periodismo-colombiano-por-agresiones-durante-el-paro-cafetero>; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 4 de marzo de 2013. *Encapuchados impiden a periodistas cubrimiento del paro cafetero en Fresno (Tolima)*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20844-encapuchados-impiden-a-periodistas-cubrimiento-del-paro-cafetero-en-fresno-tolima>; IFEX/ Reporteros sin Fronteras (RSF). 12 de marzo de 2013. *Violencias policíacas en contra de periodistas durante paro cafetero en Colombia*. Disponible en: http://www.ifex.org/colombia/2013/03/12/violencias_policiaacas/es/;

¹⁶³¹ Municipio de Yopal. 6 de junio de 2012. *Comunicado a la Opinión Pública*. Disponible en: <http://www.yopal-casanare.gov.co/noticias.shtml?apc=Cnxx-1-&x=2604212>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 7 de junio de 2012. *Periodista es herido con arma blanca en Yopal, Casanare*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2698.html

¹⁶³² Campoalegre Noticias. 12 de agosto de 2012. *Agredido periodista en Campoalegre*. Disponible en: <http://www.campoalegrenoticias.com/agredido-periodista-en-campoalegre/>; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 15 de agosto de 2012. *Periodistas del Huila víctimas de la delincuencia y la intolerancia*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20769-periodistas-del-huila-victimas-de-la-delincuencia-y-la-intolerancia>

¹⁶³³ RCN Televisión. 10 de mayo de 2013. *Manifestantes agredieron a equipo de Noticias RCN en el sur de Bogotá*. Disponible en: http://www.canalrcnmsn.com/noticias/manifestantes_agredieron_equipo_de_noticias_rcn_en_el_sur_de_bogota%20C3%A1; Semana. 10 de mayo de 2013. *La agresión a un equipo de 'Noticias RCN'*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-agresion-equipo-noticias-rcn/342737-3>

¹⁶³⁴ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 10 de mayo de 2013. *Agreden equipo periodístico en Bogotá y Cali. En los mismos hechos queman y atacan los vehículos de prensa*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20862-agreden-equipo-periodistico-en-bogota-y-cali-en-los-mismos-hechos-queman-y-atacan-los-vehiculos-de-prensa>; El País. *Hieren a periodista del diario Q'hubo en el barrio Mojica del oriente de Cali*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/hieren-periodista-diario-qhubo-barrio-mojica-oriente-cali>

¹⁶³⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013.

936. Por otra parte, el Estado recordó que los periodistas son parte de la estrategia institucional para la Protección de Poblaciones Vulnerables. No obstante, indicó que se presentan “dificultades” para la defensa de sus derechos “ya que en algunos casos no se identifican visiblemente, no presentan las denuncias a tiempo o por su afán de registrar los hechos exponen sus vidas más allá de los límites”¹⁶³⁶.

Amenazas contra periodistas

937. La CIDH ha tomado conocimiento de amenazas recibidas por varios periodistas durante 2012, las cuales presuntamente se relacionaban con su labor periodística. Entre los periodistas amenazados se encontraba a Bladimir Sánchez Espitia¹⁶³⁷, Edilberto Agudelo y Dionisia Morales¹⁶³⁸, Jesús Antonio Pareja¹⁶³⁹, Carlos Lozano¹⁶⁴⁰, William Solano y Arlex Velazco¹⁶⁴¹, Diro César González¹⁶⁴², Paul Bacares¹⁶⁴³, Luis Fernando Montoya¹⁶⁴⁴, Eduar Fábregas¹⁶⁴⁵, y

¹⁶³⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013.

¹⁶³⁷ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 28 de febrero de 2012. *Testigo molesto del abuso policiaco, un documentalista deja temporalmente su región*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-testigo-molesto-del-abuso-28-02-2012,41954.html>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 24 de febrero de 2012. *Por amenazas sale del Huila el realizador de “El vídeo que el gobierno Colombiano no quiere que veamos*. Disponible en: http://flip.org.co/alert_display/0/2584.html

¹⁶³⁸ Comité para la Protección de Periodistas (CPI). 23 de abril de 2012. *Tres periodistas colombianos huyen en los últimos cuatro meses*. Disponible en: <http://www.cpj.org/es/2012/04/tres-periodistas-huyen-en-los-ultimos-cuatro-meses.php>; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 25 de abril de 2012. *Tres periodistas se ven obligados a exiliarse en otras regiones tras recibir amenazas de muerte*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombie-tres-periodistas-se-ven-obligados-25-04-2012,42368.html>; El Colombiano. 9 de mayo de 2012. *Periodista huye de “los Urabeños”*. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/periodista_huye_de_los_urabenos/periodista_huye_de_los_urabenos.asp

¹⁶³⁹ Comité para la Protección de Periodistas (CPI). 23 de abril de 2012. *Tres periodistas colombianos huyen en los últimos cuatro meses*. Disponible en: <http://www.cpj.org/es/2012/04/tres-periodistas-huyen-en-los-ultimos-cuatro-meses.php>; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 25 de abril de 2012. *Tres periodistas se ven obligados a exiliarse en otras regiones tras recibir amenazas de muerte*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombie-tres-periodistas-se-ven-obligados-25-04-2012,42368.html>

¹⁶⁴⁰ Telesur. 5 de junio de 2012. *Periodista colombiano denuncia plan para asesinarlo*. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/05/periodista-colombiano-denuncia-plan-para-asesinarlo-7720.html>; Radio Santa Fe. 5 de junio de 2012. *Carlos Lozano dice que altos mandos militares están atizando la guerra en Colombia*. Disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2012/06/05/carlos-lozano-dice-que-altos-mandos-militares-estan-atizando-la-guerra-en-colombia/>

¹⁶⁴¹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 26 de julio de 2012. *Nuevas amenazas contra periodistas en Buga, Valle del Cauca*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2728.html; Knight Center for Journalism in the Americas. 31 de julio de 2012. *Grupo guerrillero colombiano ELN se atribuye a secuestro de periodista desaparecida hace una semana*. Disponible en: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-10908-grupo-guerrillero-colombiano-eln-se-atribuye-secuestro-de-periodista-desaparecida-hace>

¹⁶⁴² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 8 de junio de 2012. *Nueva amenaza contra Diro César González, director del diario La Tarde en Barrancabermeja*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2699.html

¹⁶⁴³ Reporteros Sin Fronteras (RSF). 16 de julio de 2012. *Un periodista de Canal Capital que investiga sobre los paramilitares recibe una “advertencia”*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-un-periodista-de-canal-capital-que-16-07-2012,43035.html>; Etcétera. 17 de julio de 2012. *Periodista colombiano recibe amenazas de posibles paramilitares*. Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=13852>

¹⁶⁴⁴ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 31 de julio de 2012. *Periodista Luis Fernando Montoya, director del periódico El Puente, recibe nuevas amenazas contra su vida*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20759-periodista-luis-fernando-montoya-director-del-periodico-el-puente-recibe-nuevas-amenazas-contra-su-vida>; Semana. 2 de agosto de 2012. *Amenaza a un periodista: “Le damos 20 días para que se vaya”*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/amenaza-periodista-damos-20-dias-para-vaya/181981-3.aspx>

¹⁶⁴⁵ Caracol Radio. 27 de agosto de 2012. *Amenazados dos periodistas en Soledad, Atlántico*. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regional/amenazados-dos-periodistas-en-soledad-atlantico/20120827/nota/1750746.aspx>; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 26 de agosto de 2012. *Reiteran amenazas contra periodista Eduar Fábregas, en Soledad (Atlántico). Recibe tres amenazas de muerte en menos de siete días*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20775-alerta-reiteran-amenazas-contra-periodista-eduar-fabregas-en-soledad-atlantico>;

los periodistas y empleados de la emisora de radio *Guasca FM Stéreo* de Tuluá en Valle del Cauca¹⁶⁴⁶. El Estado de Colombia ha informado a la CIDH sobre las medidas de protección con las que cuentan Carlos Lozano y Luis Fernando Montoya, y que se había comunicado con la periodista Dionisia Morales a fin de ofrecerle medidas de protección. El Estado asimismo informó sobre las investigaciones realizadas acerca de las amenazas contra Jesús Antonio Pareja, Paul Bacares, y Luis Fernando Montoya¹⁶⁴⁷.

938. Durante 2013, la CIDH recibió información sobre amenazas proferidas en contra de las y los periodistas Jineth Bedoya¹⁶⁴⁸, Jairo Contreras¹⁶⁴⁹, Claudia Julieta Duque¹⁶⁵⁰, Juan Manuel Escobar¹⁶⁵¹, Yesid Toro Meléndez¹⁶⁵², Jeorgi Alexander Pabón Martínez y Alejandro Cabarcas en Barrancabermeja¹⁶⁵³, un camarógrafo y el equipo periodístico del canal *Teleantioquia* y los equipos periodísticos de *Telemedellín*, *RCN TV* y *Caracol TV* en Medellín¹⁶⁵⁴. De acuerdo con información recibida, avances importantes habrían ocurrido en los procesos penales contra los agresores en los casos de Jineth Bedoya y Claudia Julieta Duque¹⁶⁵⁵. Según la información

¹⁶⁴⁶ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 26 de noviembre de 2012. *Amenazan a personal de la emisora Guasca FM Stéreo en Tuluá (Valle)*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20821-amenazan-a-personal-de-la-emisora-guasca-fm-stereo-en-tuluva-valle/>; Cartago Noticias. 27 de noviembre de 2012. *Amenazan a personal de la emisora Guasca FM Stéreo en Tuluá Valle*. Disponible en: <http://www.cartagonoticias.com/noticias.php/2012112710/inicio/regional/amenazan-a-personal-de-la-emisora-guasca-fm-stereo-en-tuluva-valle/>

¹⁶⁴⁷ En comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párrs. 13 (i), (ii), (iv), (vi), y (vii).

¹⁶⁴⁸ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 17 de enero de 2013. *Nuevas amenazas contra la periodista Jineth Bedoya*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2890.html; El Tiempo. 17 de enero de 2013. *Denuncian nuevas amenazas contra la periodista Jineth Bedoya*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12525586.html;

¹⁶⁴⁹ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 27 de enero de 2013. *ACPS rechaza amenazas contra jefe de circulación del periódico ‘Al Día’*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20832-acps-rechaza-amenazas-contra-jefe-de-circulacion-del-periodico-al-dia>; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 1 de febrero de 2013. *Se multiplican las amenazas e intimidaciones a periodistas en el noroeste del país*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-se-multiplican-las-amenazas-e-01-02-2013,44011.html>

¹⁶⁵⁰ El Tiempo. 12 de abril de 2013. *Claudia Julieta Duque denunció nuevos seguimientos*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12738800.html; Correo electrónico enviado por Claudia Julieta Duque a la Relatoría Especial. 22 de marzo de 2013. Ref: Nuevos incidentes de seguridad - periodista Claudia Julieta Duque. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

¹⁶⁵¹ El Espectador. 22 de marzo de 2013. *Denuncian amenaza a periodista en Ibagué*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-411896-denuncian-amenaza-periodista-ibague>; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 21 de marzo de 2013. *Amenazan a corresponsal del Canal El Tiempo, en Ibagué- Tolima-*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20852-amenazan-a-corresponsal-del-canal-el-tiempo-en-ibague-tolima->

¹⁶⁵² Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 16 de abril de 2013. *Periodista caleño sale de la ciudad por amenazas*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2981.html; Q’Hubo. 17 de abril de 2013. *Amenazan a Periodista de Q’Hubo*. Página 10. Disponible en: http://issuu.com/qhubocartagena/docs/q_hubo_cartagena_17_de_abril_de_2013

¹⁶⁵³ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 21 de febrero de 2013. *Amenazan a reportero gráfico y dos periodistas en Barrancabermeja durante cubrimiento de explosión*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20840-amenazan-a-reportero-grafico-en-barrancabermeja-durante-cubrimiento-de-explosion-en-la-ciudad>; Vanguardia. 21 de febrero de 2013. *Explosión de carrotanque generó pánico en barrio de Barrancabermeja*. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/judicial/197132-explosion-de-carrotanque-genero-panico-en-barrio-de-barrancabermeja>

¹⁶⁵⁴ Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 30 de enero de 2013. *APA rechaza intimidaciones de grupos ilegales a periodistas de Medellín y pide garantías a las autoridades locales*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20835-apa-rechaza-intimidaciones-de-grupos-ilegales-a-periodistas-de-medellin-y-pide-garantias-a-las-autoridades-locales>; Caracol Radio. 30 de enero de 2013. *Periodistas denuncian que han recibido amenazas de combos delincuenciales en Medellín*. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/regional/periodistas-denuncian-que-han-recibido-amenazas-de-combos-delincuenciales-en-medellin/20130130/nota/1833384.aspx>;

¹⁶⁵⁵ Ver, e.g., Fiscalía General de la Nación. 9 de febrero de 2012. *Casos relevantes por delitos cometidos en contra de periodistas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/casos-relevantes-por-delitos-cometidos-en-contra-de-periodistas/>; Fiscalía General de la Nación. 12 de marzo de 2013. *Asegurados funcionarios del DAS por tortura contra periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurados-funcionarios-del-das-por-tortura-contra-periodista/>

aportada por el Estado, la periodista Claudia Julieta Duque contaría con esquema de protección¹⁶⁵⁶. Adicionalmente, ocho periodistas habrían sido amenazados de muerte a través de un mensaje firmado por el Grupo Anti-restitución de Tierras, distribuido el 6 de mayo de 2013 en Valledupar, Cesar¹⁶⁵⁷. El 13 de mayo, la CIDH fue informada de la supuesta existencia de un plan para asesinar al periodista independiente Gonzalo Guillén y a los analistas León Valencia y Ariel Ávila, en presunta conexión con sus estudios sobre el paramilitarismo en Colombia y el conflicto armado¹⁶⁵⁸.

Conclusión

939. La Comisión Interamericana reitera su preocupación por los graves actos de violencia perpetrados contra periodistas y comunicadores sociales en ejercicio de sus funciones entre enero de 2012 y mayo de 2013 en el Estado de Colombia. La Comisión recuerda que los actos de violencia que se cometen contra periodistas o personas que trabajan en medios de comunicación y que están vinculados con su actividad profesional violan el derecho de estas personas a expresar e impartir ideas, opiniones e información y, además, atentan contra los derechos de los ciudadanos y las sociedades en general a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo¹⁶⁵⁹. Asimismo, cuando tales delitos quedan en la impunidad, se fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede tener un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión, haciendo que periodistas y comunicadores se vean obligados a autocensurarse como la única forma de protegerse¹⁶⁶⁰. Como ha subrayado la Corte Interamericana, “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”¹⁶⁶¹. Dichas acciones no solo vulneran, de un modo

¹⁶⁵⁶ En comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantadas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párr. 13(v).

¹⁶⁵⁷ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 7 de mayo de 2013. *Aparece panfleto contra ocho periodistas en Valledupar*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/3002.html; Federación Colombiana de Periodistas (FECOLPER). 8 de mayo de 2013. *FECOLPER condena amenazas al periodismo y exige medidas de protección a comunicadores*. Disponible en: <http://www.fecolper.com.co/alertas/20860-fecolper-condena-amenazas-al-periodismo-y-exige-medidas-de-proteccion-a-comunicadores>; El Tiempo. 7 de mayo de 2013. *Policía dice que garantiza seguridad a periodistas amenazados en Cesar*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12784311.html; Reporteros Sin Fronteras (RSF). 10 de mayo de 2013. *Amenazan de muerte a ocho periodistas en el norte del país*. Disponible en: <http://es.rsf.org/colombia-amenazan-de-muerte-a-ocho-10-05-2013,44599.html>

¹⁶⁵⁸ RCN La Radio. 14 de mayo de 2013. *Estructuras mafiosas no van a amedrentar al periodismo y sus líderes: Gobierno*. Disponible en: <http://www.rcnradio.com/noticias/revelan-plan-para-asesinar-dos-reconocidos-analistas-y-un-periodista-65920>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 16 de mayo de 2013. *Plan para atentar contra el periodista Gonzalo Guillén y los investigadores León Valencia y Ariel Ávila*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/3008.html; Reuters. 14 de mayo de 2013. *Colombia descubre plan para asesinar un periodista y dos investigadores*. Disponible en: http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE94D0_5820130514?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0

¹⁶⁵⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 142-149. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 67. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

¹⁶⁶⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 70. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

¹⁶⁶¹ Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

especialmente grave, la libertad de pensamiento y expresión individual de la persona afectada, sino que además afectan la dimensión colectiva de este derecho¹⁶⁶². En este sentido, la CIDH observa que el Principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH, aprobada en el año 2000, establece que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

2. Investigaciones respecto de los crímenes contra periodistas y comunicadores sociales por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión

940. La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han dado especial seguimiento desde hace más de una década a la situación de las investigaciones y procesos penales relacionados con los crímenes cometidos en Colombia contra periodistas y comunicadores sociales por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión¹⁶⁶³. Durante estos años, la Comisión ha observado con preocupación que persisten desafíos para esclarecer la mayoría de los asesinatos, agresiones y amenazas cometidos contra periodistas e impulsar los procesos penales iniciados por estos hechos¹⁶⁶⁴. En términos generales, ha advertido que los índices de impunidad serían especialmente altos en ese país, particularmente respecto de aquellos crímenes cometidos contra periodistas en zonas dominadas por los grupos armados¹⁶⁶⁵.

¹⁶⁶² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 67. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>.

¹⁶⁶³ Véase, entre otros: CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 marzo 2013. Párrs. 120-148. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párrs. 101-118. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 119-134. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 105-134. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 25 de agosto de 2005. Párrs. 56-87. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>.

¹⁶⁶⁴ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 119. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 25 de agosto de 2005. Párrs. 84-87. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>.

¹⁶⁶⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc. 51. 25 de agosto de 2005. Párrs. 65 y 66. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

941. Por tratarse de un grupo especialmente afectado en el conflicto armado interno colombiano, en su informe de 2005, *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH recomendó al Estado hacer de la lucha contra la impunidad de los crímenes contra periodistas, un aspecto prioritario de su política de verdad, justicia y reparación¹⁶⁶⁶ y así evitar la reiteración de actos similares violentos y el efecto amedrentador que éstos producen en el ejercicio de la libertad de expresión¹⁶⁶⁷.
942. En este contexto, la CIDH considera importantes los avances logrados durante los últimos años en algunos procesos penales relativos a asesinatos y agresiones contra periodistas. Al respecto, la CIDH recibió información sobre la condena a 24 años y 2 meses de prisión proferida en febrero de 2012 por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Santa Marta en contra del paramilitar Edgar Ariel Córdoba Trujillo, por el asesinato del periodista Álvaro Alonso Escobar, ocurrido el 23 de diciembre de 2001 en Fundación, departamento de Magdalena. De acuerdo con la información recibida, el condenado reconoció su responsabilidad en los delitos de homicidio en persona protegida y concierto para delinquir en calidad de coautor. El periodista era el director del semanario *Región* y sostenía una posición crítica contra funcionarios y políticos que habrían mantenido nexos con grupos armados¹⁶⁶⁸.
943. El 4 de junio de 2012 el Juzgado 7º Penal del Circuito Especializado de Bogotá inició el juicio contra un presunto autor intelectual del asesinato del periodista e intelectual Jaime Garzón. El periodista fue asesinado en Bogotá el 13 de agosto de 1999¹⁶⁶⁹. La Comisión también recibió información sobre la detención preventiva practicada el 2 de agosto de 2012 en contra del exalcalde de la localidad de Magangué, en el departamento Bolívar, por su supuesta participación como coautor en el asesinato del político y periodista Rafael Enrique Prins, ocurrido el 19 de febrero de 2005. Prins era director del periódico *Apocalipsis* de Magangué¹⁶⁷⁰.
944. La CIDH también ha recibido información sobre la evolución del proceso penal por el secuestro, tortura y abuso sexual de la periodista Jineth Bedoya, ocurrido en 2000, cuando

¹⁶⁶⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. 2005. Recomendación 2. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

¹⁶⁶⁷ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 9. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

¹⁶⁶⁸ Fiscalía General de la Nación. 6 de febrero de 2012. *Condena por homicidio de periodista*. Disponible en: <http://fgn.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/condena-por-homicidio-de-periodista/>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 7 de febrero de 2012. *Condenan a ex integrante de autodefensas por crimen de periodista en Magdalena*. Disponible en: http://flip.org.co/alert_display/0/2546.html; Proyecto Impunidad. 8 de febrero de 2012. *Condenan a paramilitar por el homicidio del periodista Álvaro Alonso Escobar*. Disponible en: <http://impunidad.com/noticia.php?id=814&idioma=sp>; Comité para la Protección de Periodistas (CPI). 23 de diciembre de 2001. *Álvaro Alonso Escobar*. Disponible en: <http://cpj.org/killed/2001/alvaro-alonso-escobar.php>

¹⁶⁶⁹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 61. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de agosto de 2012. *Trece años sin Jaime Garzón*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2741.html

¹⁶⁷⁰ Fiscalía General de la Nación. 9 de agosto de 2012. *Exalcalde de Magangué asegurado por homicidio de periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/exalcalde-de-magangue-asegurado-por-homicidio-de-periodista/>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 61. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

reportaba sobre el tráfico de armas en la Cárcel Modelo de Bogotá. El 9 de febrero de 2012, la Fiscalía General de la Nación anunció la vinculación al proceso de tres paramilitares, hecho que habría sido posible gracias a la confesión de uno de los paramilitares en septiembre de 2011¹⁶⁷¹. Asimismo, según fuentes oficiales, en el mes de septiembre de 2012 la Fiscalía habría solicitado la detención preventiva sin beneficio de excarcelación de los tres paramilitares referidos, por su vinculación con los hechos de dicho caso¹⁶⁷².

945. El 12 de marzo de 2013 un fiscal de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia dictó una medida de aseguramiento contra siete exfuncionarios del DAS como coautores de tortura agravada en el caso de la periodista Claudia Julieta Duque. Por primera vez la Fiscalía acudió a protocolos internacionales para tipificar el delito de “tortura agravada en modalidad síquica”. En 2003 y 2004 la periodista interpuso una denuncia contra ex funcionarios del entonces Departamento Administrativo de Seguridad –eliminado en 2011– por considerar que estaba siendo víctima de persecuciones y amenazas por su trabajo periodístico. La Fiscalía concluyó que la periodista fue víctima de un acoso permanente por parte de funcionarios del DAS, como consecuencia de una investigación periodística que llevó adelante sobre el asesinato del periodista colombiano Jaime Garzón y en la que habría encontrado indicios que vincularían a agentes del Estado con el homicidio¹⁶⁷³. Como se ha reportado en informes anteriores de esta oficina, Claudia Julieta Duque ha sido, en forma sistemática, agredida, hostigada, amenazada y amedrentada por su labor de investigación periodística¹⁶⁷⁴. Luego de la decisión de la Fiscalía, la periodista denunció que

¹⁶⁷¹ Fiscalía General de la Nación. 9 de febrero de 2012. *Casos relevantes por delitos cometidos en contra de periodistas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/casos-relevantes-por-delitos-cometidos-en-contra-de-periodistas/>; El Espectador. 10 de febrero de 2012. *La mano oculta del bloque Capital*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-325988-mano-oculta-del-bloque-capital>; El Universal. 10 de febrero de 2012. *Exparamilitar confiesa en caso de agresión a periodista colombiana*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/exparamilitar-confiesa-en-caso-de-agresion-periodista-colombiana-64219>. Ver también, CIDH. Informe Anual 2000. OEA/Ser./L/V/II.111 Doc. 20 Rev. 16 de abril de 2001. Capítulo III (Medidas cautelares). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/indice.htm>

¹⁶⁷² Fiscalía General de la Nación. 13 de septiembre de 2012. *Fiscalía asegura a presuntos coautores de secuestro, tortura y violación de periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-asegura-a-presuntos-coautores-de-secuestro-tortura-y-violacion-de-periodista/>

¹⁶⁷³ Fiscalía General de la Nación. 12 de marzo de 2013. *Asegurados funcionarios del DAS por tortura contra periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurados-funcionarios-del-das-por-tortura-contra-periodista/>; El Tiempo. 12 de marzo de 2013. *Exfuncionarios del Das, asegurados por tortura psicológica a periodista*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/fiscalia-asegura-a-siete-ex-das-por-tortura-sicologica-a-periodista-_12675202-4; Caracol Radio. 12 de marzo de 2013. *Medida de aseguramiento contra exfuncionarios del Das por tortura psicológica a periodista*. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/medida-de-aseguramiento-contra-exfuncionarios-del-das-por-tortura-psicologica-a-periodista/20130312/nota/1857481.aspx>; Knight Center for Journalism in the Americas. 14 de marzo de 2013. *Encarcelados ex funcionarios de centro de inteligencia colombiano por tortura psicológica a periodista*. Disponible en: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-13327-encarcelados-ex-funcionarios-de-centro-de-inteligencia-colombiano-por-tortura-psicolog>; El Espectador. 12 de marzo de 2013. *‘Lo de Claudia Julieta Duque fue tortura síquica’: Fiscalía*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-409780-de-claudia-julieta-duque-fue-tortura-siquica-fiscalia>

¹⁶⁷⁴ CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Situación de Libertad de Expresión en los Estados Miembros). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 marzo 2013. Párr. 134. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202012.pdf>; CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párrs. 113 y 116-118. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20Impresion.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 149, 152, 162 y 164. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 139 y 144. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

continuaba siendo víctima de presiones y de actitudes sospechosas por parte de desconocidos en torno a su hogar y su familia¹⁶⁷⁵.

946. La CIDH reconoce una serie de esfuerzos emprendidos, en especial de parte de la Fiscalía General de la Nación, para impulsar las investigaciones y los procesos judiciales en curso por crímenes contra la libertad de expresión. En particular, la Comisión toma nota que según lo dispuesto en la directiva No. 0001 de 4 de octubre de 2012, la Fiscalía General habría puesto en marcha un nuevo sistema de priorización en la investigación penal y gestión de casos¹⁶⁷⁶ que podría tomar en consideración, entre otros criterios, la calidad particular de la víctima como periodista para agilizar de manera prioritaria el proceso¹⁶⁷⁷. Esta medida se suma a la decisión adoptada previamente por el Estado de fortalecer el departamento para crímenes contra periodistas de la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. De acuerdo con información recibida, la decisión tendría como objetivo principal agilizar las investigaciones por amenazas que han recibido los comunicadores sociales en el país¹⁶⁷⁸. La CIDH estima positivo el establecimiento de unidades de investigación específicas y especializadas encargadas de impulsar la investigación de delitos contra la libertad de expresión, cuando, como el caso colombiano, la gravedad de la situación así lo requiera. En particular, considera que estas medidas resultan esenciales para garantizar que las investigaciones de los crímenes contra periodistas concluyan en un plazo razonable, conforme a los estándares interamericanos sobre la materia.

947. No obstante lo anterior, la Comisión ha recibido información en el sentido de que persistirían los desafíos para abordar de manera integral las causas de la impunidad generalizada en Colombia sobre estos crímenes, que se manifiesta en demoras excesivas en los procesos, pocos o ningún avance en la fase preliminar de las investigaciones y bajo número de condenas. Según fuentes no oficiales, desde 1977 en Colombia habrían sido asesinados 140 periodistas por razones vinculadas a su oficio. Por estos hechos la Fiscalía General de la Nación tendría únicamente 91 causas penales abiertas¹⁶⁷⁹, de las cuales, 53 se encontrarían en etapa preliminar de investigación y 35 estarían inactivas. Respecto de los 49 casos restantes, no se tendría información sobre el estado de la investigación¹⁶⁸⁰.

¹⁶⁷⁵ El Tiempo. 12 de abril de 2013. *Periodista Claudia Julieta Duque denunció nuevos seguimientos*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12738800.html; Correo electrónico enviado por Claudia Julieta Duque a la Relatoría Especial. 22 de marzo de 2013. Ref: Nuevos incidentes de seguridad - periodista Claudia Julieta Duque. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

¹⁶⁷⁶ Fiscalía General de la Nación. Directiva No. 0001. 4 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/02/Directiva001.pdf>; Fiscalía General de la Nación. Resolución 01811. 4 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2013/02/0-1811-12.pdf>

¹⁶⁷⁷ Fiscalía General de la Nación. 15 de marzo de 2013. *Priorización: Un nuevo sistema de investigación penal*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/priorizacion/priorizacion-nuevo-sistema-de-investigacion-penal/>; Fiscalía General de la Nación. Sin Fecha. Criterios de priorización. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/priorizacion/criterios-de-priorizacion/>

¹⁶⁷⁸ Fiscalía General de la Nación. 9 de febrero de 2011. *La Fiscal General anuncia fortalecimiento investigativo por amenazas a periodistas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/la-fiscal-general-anuncia-fortalecimiento-investigativo-por-amenazas-a-periodistas/>; Colprensa/Europapress. 10 de febrero de 2011. *La Fiscalía colombiana agilizará las investigaciones sobre amenazas contra periodistas*. Disponible en: <http://www.europapress.es/latam/colombia/noticia-colombia-fiscalia-colombiana-agilizará-investigaciones-amenazas-contra-periodistas-20110210171045.html>

¹⁶⁷⁹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 58-59. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁶⁸⁰ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 58-59. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

De acuerdo con información suministrada por el Estado, a enero de 2012 se habrían proferido 18 sentencias condenatorias por crímenes contra periodistas¹⁶⁸¹.

948. La CIDH fue informada que el 12 de febrero de 2013 concluyó ante el Juzgado Único Penal del Circuito Especializado de Pereira el juicio oral en contra de cuatro personas, entre ellas, Ferney Tapasco González, como autor intelectual del asesinato del subdirector del diario La Patria, José Orlando Sierra, ocurrido en 2002, en Manizales¹⁶⁸². El juicio oral habría iniciado el 17 de septiembre de 2012¹⁶⁸³. Según la información disponible, en sus argumentos finales el Ministerio Público habría solicitado un “fallo condenatorio” contra los acusados y “la compulsión de copias” para que la Fiscalía pueda seguir investigando la participación de otras personas identificadas también por testigos en el juicio como coautores del asesinato del periodista Sierra¹⁶⁸⁴. A la fecha de aprobación de este informe ningún autor intelectual habría sido condenado¹⁶⁸⁵.
949. Uno de los efectos más preocupantes de la inacción y el retardo prolongado de las investigaciones de muchos casos en Colombia es el vencimiento de los plazos de prescripción de la acción penal¹⁶⁸⁶. Según información recibida por la CIDH, en el último año habría prescrito la acción penal respecto de los asesinatos de los periodistas John Félix Tirado Castañeda, asesinado

¹⁶⁸¹ En comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantadas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párrs. 10-11.

¹⁶⁸² Diario la Patria. 11 de febrero de 2013. *Defensores de Tapasco y de tres acusados concluyen sus alegatos*; Diario la Patria. 8 de febrero de 2013. *Procuraduría pide condena por crimen de Orlando Sierra*; El Espectador. 8 de febrero de 2013. *Piden condena contra procesados por asesinato de Orlando Sierra*; Diario La Patria. 13 de febrero de 2013. “*Van 11 años de una injusticia con Tapasco*”: la defensa

¹⁶⁸³ Fiscalía General de la Nación. 18 de septiembre de 2012. *Avanza juicio por homicidio del periodista Orlando Sierra*; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 61.

¹⁶⁸⁴ Diario la Patria. 11 de febrero de 2013. *Defensores de Tapasco y de tres acusados concluyen sus alegatos*; Diario la Patria. 8 de febrero de 2013. *Procuraduría pide condena por crimen de Orlando Sierra*; El Espectador. 8 de febrero de 2013. *Piden condena contra procesados por asesinato de Orlando Sierra*.

¹⁶⁸⁵ Después del cierre de este informe, la Relatoría recibió información que indica que el 24 de diciembre de 2013, el Juez Único Penal especializado de Pereira habría proferido sentencia absolutoria a favor de Ferney Tapasco y las otras tres personas que estaban siendo investigadas por el homicidio de Jose Orlando Sierra. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 24 de diciembre de 2013. *Juez de Pereira absuelve a Ferney Tapasco por el asesinato del periodista Orlando Sierra*; La Patria. 25 de diciembre de 2013. *¿Ganará la impunidad?*; Semana. 24 de diciembre de 2013. *Ferney Tapasco inocente por homicidio de Orlando Sierra*; El Tiempo. 24 de diciembre de 2013. *Juez absuelve a Ferney Tapasco por crimen de Orlando Sierra*.

¹⁶⁸⁶ En 2011 habrían prescrito al menos siete asesinatos de periodistas: Arsenio Hoyos, asesinado el 13 de septiembre de 1991 en Granada, Meta; Carlos Julio Rodríguez y José Libardo Méndez, asesinados el 20 de mayo de 1991 en Florencia, Caquetá; y Julio Daniel Chaparro y Jorge Enrique Torres, asesinados el 24 de abril de 1991 en Segovia, Antioquia; Rafael Solano Rochero, quien murió el 30 de octubre de 1991 en Fundación, Magdalena; y Néstor Henry Rojas Monje, quien murió el 28 de diciembre de 1991 en Arauca. CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 101. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20Impresion.pdf>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 14 de septiembre de 2011. *Prescribe caso del periodista Arsenio Hoyos, asesinado hace 20 años en Granada, Meta*. Disponible en: http://flip.org.co/alert_display/0/2378.html; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 21 de mayo de 2011. *Homicidios de los periodistas Carlos Julio Rodríguez y José Libardo Méndez prescriben a pesar de los llamados a la Fiscalía*. Disponible en: http://flip.org.co/alert_display/0/2086.html; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 25 de abril de 2011. *Homicidios de los periodistas Chaparro y Torres prescriben a pesar de los llamados de sociedad civil a la Fiscalía*. Disponible en: http://flip.org.co/alert_display/0/2054.html; El Planeta. 25 de abril de 2011. *Prescripción de asesinatos de periodistas causa indignación*. Disponible en: <http://elplaneta.co/article/prescripci%C3%B3n-de-asesinatos-de-periodistas-causa-indignaci%C3%B3n>; Terra Noticias. 18 de abril de 2011. *La SIP preocupada por prescripción de delitos contra periodistas en Colombia*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.co/nacional/la-sip-preocupada-por-prescripci%C3%B3n-de-delitos-contra-periodistas-en-colombia,2a5920e92aa6f210vgnVCM3000009af154d0RCRD.html>; El Tiempo. 17 de abril de 2011. *A punto de prescribir proceso por asesinato de Daniel Chaparro*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/impunidad-en-asesinato-de-periodistas-daniel-chaparro-y-jorge-torres_9184276-4

en el municipio de Cartago, departamento del Valle del Cauca el 5 de agosto de 1992; José Domingo Cortés Soto, asesinado en la ciudad de Valencia el 15 de noviembre de 1992; Gerardo Didier Gómez, asesinado cerca de la ciudad de Cali el 11 de febrero de 1993, y Carlos Lajud Catalán, asesinado en la ciudad de Barranquilla el 19 de abril de 1993¹⁶⁸⁷. Estarían en peligro de prescribir durante el segundo semestre de 2013, los casos relativos a los asesinatos de los periodistas Nelson de la Rosa Toscazo, Manuel José Martínez Espinosa y Danilo Alfonso Baquero¹⁶⁸⁸.

950. La Corte Interamericana ha establecido que las autoridades responsables de una investigación deben conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones o entorpecimientos injustificados de los procesos que conduzcan a la impunidad y vulneren la debida protección judicial del derecho¹⁶⁸⁹. Al respecto, la CIDH ha indicado que “como regla general, una investigación penal, debe realizarse prontamente para proteger los intereses de las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa”¹⁶⁹⁰.
951. Asimismo, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado que la impunidad de estos tipos de crímenes fomenta la autocensura y con ello se debilita el debate democrático¹⁶⁹¹. En este sentido, la Corte Interamericana en su sentencia dictada en el caso *Vélez Restrepo vs. Colombia* afirmó que la impunidad en este tipo de casos puede generar “el temor razonable de que este tipo de violaciones a los derechos humanos se repitan, lo cual podría tener como consecuencia que autocensuren su trabajo, por ejemplo en cuanto el tipo de noticia que cubren, en la forma de obtener la información y en la decisión sobre su difusión”¹⁶⁹².
952. En virtud de lo anterior, la CIDH consideró positiva la aprobación por el Congreso de la República de Colombia de la Ley No. 1426, firmada por el Presidente Juan Manuel Santos el 29 de diciembre de 2010, según la cual se amplía de 20 a 30 años el plazo de prescripción de los homicidios cometidos contra periodistas, defensores de derechos humanos, o miembros de organizaciones sindicales¹⁶⁹³. La reforma no surte efectos retroactivos y aplicaría únicamente para hechos cometidos con posterioridad a la misma.

¹⁶⁸⁷ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 58-59. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 19 de abril de 2013. *Asamblea de la FLIP exige respuesta de la Fiscalía frente a la prescripción de casos de asesinatos a periodistas*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2986.html; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *Seguimiento a investigación y prescripción*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/prescripcion.html>

¹⁶⁸⁸ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 60-62. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de abril de 2013. *Asamblea de la FLIP exige respuesta de la Fiscalía frente a la prescripción de casos de asesinatos a periodistas*. Disponible en: http://www.flip.org.co/alert_display/0/2986.html,

¹⁶⁸⁹ Corte IDH. *Caso Gómez Palomino vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 85.

¹⁶⁹⁰ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística. Período 1995-2005*. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Párr. 60. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

¹⁶⁹¹ Ver CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09. 30 de diciembre de 2009, párr. 179. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 717. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

¹⁶⁹² Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. párr. 212.

¹⁶⁹³ Congreso de la República de Colombia. 29 de diciembre de 2010. Ley No. 1426 de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1426_2010.html; IFEX/ Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). 18 de enero de 2011. *Satisface a la SIP reforma legal que permite luchar contra la impunidad*. Disponible en: http://www.ifex.org/colombia/2011/01/20/statute_limitations/es/

953. En igual sentido, esta Comisión valora la decisión de la Fiscalía de calificar casos relativos al asesinato y agresiones de periodistas como delitos de lesa humanidad, al considerar que dichos delitos formaron parte de un ataque sistemático y generalizado contra la población civil por parte de grupos armados en el contexto del conflicto. Según la información aportada a la CIDH, los asesinatos perpetrados contra los periodistas Orlando Sierra¹⁶⁹⁴, Guillermo Cano¹⁶⁹⁵ y Eustorgio Colmenares¹⁶⁹⁶ y el secuestro y violencia sexual contra la periodista Jineth Bedoya¹⁶⁹⁷ habrían sido calificados como delitos de lesa humanidad por la Fiscalía.
954. Conviene recoger aquí lo expresado por la Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión adoptada por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), en cuanto a que “los delitos contra la libertad de expresión, y el delito de obstrucción de justicia en relación con estos, deberían estar sujetos a imprescriptibilidad o plazos de prescripción ampliados (por ejemplo, ampliando el plazo legal dentro del cual debe concluir la investigación criminal)”¹⁶⁹⁸.
955. Finalmente, la CIDH ha tomado conocimiento de la preocupación de sectores de la sociedad civil acerca de los efectos del proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC sobre el derecho a la verdad, justicia y reparación de periodistas víctimas de graves hechos de violencia en el marco del conflicto. En particular, sobre el esclarecimiento de asesinatos, agresiones y secuestro de periodistas en este contexto¹⁶⁹⁹.

¹⁶⁹⁴ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Págs. 14, 60-61. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; El Espectador. 6 de febrero de 2013. *Con procesos judiciales se censura la prensa en Colombia*. Disponible en: <http://m.elespectador.com/noticias/politica/articulo-403377-procesos-judiciales-se-censura-prensa-colombia>

¹⁶⁹⁵ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). *El Olvido de la justicia: Informe sobre el Estado de la Libertad de Prensa en Colombia*. Marzo 2010. Pág. 15. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/a3ccce4e7ba43eca7e348fca342a7b5.pdf>; Semana. 6 de julio de 2010. *El crimen de Guillermo Cano es de lesa humanidad*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-crimen-guillermo-cano-lesa-humanidad/118949-3>; Knight Center for Journalism in the Americas. *Sin fecha. Colombia declara asesinato del periodista Guillermo Cano como crimen lesa humanidad*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu:8080/es/blog/colombia-declara-asesinato-del-periodista-guillermo-cano-como-crimen-de-lesa-humanidad>

¹⁶⁹⁶ El Tiempo. 11 de marzo de 2013. *Crimen de periodista Eustorgio Colmenares, delito de lesa humanidad*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/crimen-de-eusorgio-colmenares-sera-delito-de-lesa-humanidad_12674488-4; Knight Center for Journalism in the Americas. 12 de marzo de 2013. *Fiscalía de Colombia declara asesinato de periodista como delito de lesa humanidad*. Disponible en: <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-13237-fiscalia-de-colombia-declara-asesinato-de-periodista-como-delito-de-lesa-humanidad>; Terra/ Agencia EFE. 11 de marzo de 2013. *Fiscalía colombiana dice asesinato periodista es crimen de lesa humanidad*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.pe/internacional/fiscalia-colombiana-dice-asesinato-periodista-es-crimen-de-lesa-humanidad,7900e22722a5d310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>

¹⁶⁹⁷ Fiscalía General de la Nación. 20 de septiembre de 2012. *Declaración del Fiscal General de la Nación, Eduardo Montealegre Lynett, sobre el caso de la periodista Jineth Bedoya Lima. Neiva (Huila), 20 de septiembre de 2012*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/declaracion-del-fiscal-general-de-la-nacion-eduardo-montealegre-lynett-sobre-el-caso-de-la-periodista-jineth-bedoya-lima-neiva-huila-20-de-septiembre-de-2012/>; IFEX/ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 13 de septiembre de 2012. *Caso de periodista colombiana secuestrada declarado crimen de lesa humanidad*. Disponible en: http://www.ifex.org/colombia/2012/09/14/bedoya_crimen_de_lesa_humanidad/es/; El Espectador. 13 de septiembre de 2012. *Justicia en caso Jineth Bedoya*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-374734-justicia-caso-jineth-bedoya>

¹⁶⁹⁸ El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. *Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>

¹⁶⁹⁹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 15. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

3. Investigaciones relacionadas con las interceptaciones y seguimientos ilegales a periodistas

956. En el año 2009 la Comisión recibió información preocupante sobre la implementación, entre los años 2002 y 2008, de una política sistemática y sostenida de persecución, por parte de funcionarios del liquidado organismo de inteligencia del Estado colombiano (DAS), dirigida a vigilar, desprestigiar e intimidar a varios personajes públicos, incluidos defensores de derechos humanos y periodistas críticos del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez¹⁷⁰⁰. De acuerdo con lo revelado en ese momento, las actividades del DAS habrían afectado al menos a los periodistas Daniel Coronell, ex director de *Noticias Uno*; Claudia Julieta Duque, reportera de *Radio Nizkor*; Carlos Lozano, director del semanario *VOZ*; Hollman Morris, director del programa periodístico ‘Contravía’; Ignacio Gómez y Juan Luis Martínez, de *Noticias Uno*; Norbey Quevedo, editor de investigaciones de *El Espectador*, y Ramiro Bejarano, columnista de ese periódico; Alejandro Santos, director de *Semana*; Edulfo Peña y Jineth Bedoya, periodistas de *El Tiempo*, y Salud Hernández, columnista de ese medio; Félix de Bedout y Julio Sánchez Cristo, de *W Radio*; Darío Arizmendi, director de *Caracol Radio* y Fabio Callejas de la misma emisora; y Gonzalo Guillen, corresponsal de *El Nuevo Herald*, entre otros¹⁷⁰¹. En ese contexto, la Comisión y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión exhortaron al Estado colombiano a que adopte todos los correctivos necesarios para detener los seguimientos y las interceptaciones ilegales a los periodistas por parte de los organismos de inteligencia; adelante de forma adecuada todos los procesos administrativos, disciplinarios y penales destinados a establecer lo ocurrido, identificar y sancionar a todos los responsables; y adopte todos los mecanismos para asegurar los derechos a la intimidad e integridad personal de los comunicadores, así como la reserva de la fuente¹⁷⁰².
957. Como se indicó previamente en este informe, la CIDH continúa dando seguimiento a la evolución de los procesos iniciados por las autoridades colombianas en relación con estos hechos. La Comisión valora los esfuerzos emprendidos hasta ahora por el Estado y toma nota de la existencia de avances concretos en algunos procesos. Según la información disponible, en el año 2009 la Fiscalía General de la Nación inició una investigación para determinar la participación de funcionarios públicos del DAS y otras dependencias del Gobierno en las interceptaciones y seguimientos a personajes públicos, incluidos periodistas¹⁷⁰³. En la

¹⁷⁰⁰ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párrs. 139 a 148. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II. (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 140 a 162. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPI.pdf>

¹⁷⁰¹ CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 139. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 143 a 162. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202010%20ESPI.pdf>

¹⁷⁰² CIDH. 26 de febrero de 2009. Comunicado de Prensa 9/09. *Preocupación de la CIDH por actividades de inteligencia en Colombia*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/09-09sp.htm>; CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 141. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>

¹⁷⁰³ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/1a64c388573b283ef6472a8591280e48.pdf>

investigación se habría vinculado inicialmente a 52 funcionarios¹⁷⁰⁴. A la fecha de publicación de este informe, se conoce la condena penal impuesta a 16 personas¹⁷⁰⁵.

958. De la información disponible se desprende que de aquellas, sólo 6 habrían sido condenadas por actividades de seguimiento e interceptación a periodistas. En efecto, el 30 de noviembre de 2012 el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá condenó a 105 meses de prisión a Enrique Alberto Ariza Rivas, ex director general de inteligencia del DAS, Jorge Armando Rubiano, ex coordinador del grupo de desarrollo tecnológico del DAS, Hugo Daney Ortiz, ex subdirector de operaciones del DAS, Jackeline Sandoval Salazar, ex directora general operativa del DAS y Martha Inés Leal Llanos, ex subdirectora de análisis del DAS, en calidad de autores del delito de concierto para delinquir y coautores impropios de los delitos de violación ilícita de comunicaciones, utilización ilícita de equipos transmisores y

¹⁷⁰⁴ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/1a64c388573b283ef6472a8591280e48.pdf>

¹⁷⁰⁵ Conforme a la información recibida, la Fiscalía General de la Nación obtuvo la confesión de varios de los investigados e impulsó la terminación anticipada del proceso en algunos casos mediante la celebración de preacuerdos con funcionarios del DAS, quienes recibieron condenas entre seis y ocho años de prisión. Así, el 7 de marzo de 2011 el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y dos meses de prisión a Fernando Alonso Tabares Molina, ex director general de inteligencia del DAS y a 8 años de prisión a Jorge Alberto Lagos León, ex subdirector de Contrainteligencia de la organización. Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento, Bogotá. Sentencia N.I. 131.374 de 7 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/tabares1.html>, también disponible en: <http://www.scribd.com/doc/50480547/Sentencia-Lagos-y-Tabares>; El 5 de agosto de 2011 el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento condenó a 8 años y cuatro meses de prisión a Gustavo Sierra Prieto, ex Subdirector de Análisis del DAS. El País. 6 de agosto de 2011. *Ex subdirector del DAS recibe 8 años de cárcel*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/ex-subdirector-del-das-recibe-8-anos-carcel>; La información. 6 de agosto de 2011. *Condenado a ocho años de cárcel un exsubdirector del espionaje colombiano por el caso de las 'chuzadas'*. Disponible en: http://noticias.lainformacion.com/mundo/condenado-a-ocho-anos-de-carcel-un-exsubdirector-del-espionaje-colombiano-por-el-caso-de-las-chuzadas_VGYPIrCoA5461UbVZtVuP4/; El Nuevo Día. 5 de agosto de 2011. *Condenado a ocho años por 'chuzadas' exsubdirector de análisis del DAS*. Disponible en: http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/mundo/colombia/106061-condenado-a-ocho-anos-por-chuzadas-exsubdirector-de-analisis-del-das?quicktabs_3=0#sthash.QdkQJadJ.dpuf. El 10 de agosto de 2011 el Juzgado Sexto Penal Especializado condenó a seis años y un mes de cárcel a los ex funcionarios del DAS, Fabio Duarte Traslaviña y Germán Enrique Villalba Chávez. El Espectador. 11 de agosto de 2011. *Seis años de cárcel a ex funcionarios del DAS por "chuzadas"*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-291203-seis-anos-de-carcel-exfuncionarios-del-das-chuzadas>; El Tiempo. 10 de agosto de 2011. *Cárcel para dos ex funcionarios del DAS por 'chuzadas'*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10132225.html; WRadio. 10 de agosto de 2011. *Condenados dos exfuncionarios del DAS por "chuzadas"*. Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/condenados-dos-exfuncionarios-del-das-por-chuzadas/20110810/nota/1529610.aspx>; La CIDH también fue informada del fallo emitido en septiembre 2011 por la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual condenó a 25 años de prisión a Jorge Noguera Cotes, ex director del DAS, por homicidio, concierto para delinquir y falsedad por ocultamiento y revelación de secreto, hechos que estarían relacionados con las interceptaciones y seguimiento a personajes públicos. Semana. 14 de septiembre de 2011. *Jorge Noguera, condenado a 25 años de prisión*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/jorge-noguera-condenado-25-anos-carcel/246385-3>; El Tiempo. 14 de setiembre de 2011. *Condena a Jorge Noguera, la más alta contra un ex funcionario de Uribe*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10358145.html; El Espectador. 14 de setiembre de 2011. *Exdirector del Das Jorge Noguera, condenado a 25 años de prisión*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-299180-exdirector-del-das-jorge-noguera-condenado-25-anos-de-prision>; Asimismo, la Comisión tomó conocimiento de la sentencia condenatoria emitida el 8 de junio de 2012 por el Juzgado 14 Penal del Circuito de Conocimiento en contra de la exdirectora operativa del DAS, Luz Marina Rodríguez, y el exjefe anticorrupción de la misma entidad, Bernardo Murillo Cajamarca, por su participación en estos hechos. Los funcionarios habrían sido condenados a 6 años de prisión por su participación en las actividades de seguimiento e interceptación de comunicaciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de ese país y a senadores del Congreso de la República. El Tiempo. 8 de junio de 2012. *Condenados dos funcionarios del DAS por seguimiento a magistrados*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11930225.html; Semana. 8 de junio de 2012. *Condenados dos ex funcionarios del DAS por chuzadas*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/condenados-dos-exfuncionarios-del-das-chuzadas/258813-3>; El País. 8 de junio de 2012. *Por chuzadas condenan a 6 años de cárcel a ex funcionarios del DAS*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/por-chuzadas-condenan-6-anos-carcel-exfuncionarios-del-das>

receptores y abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto¹⁷⁰⁶. El Juzgado condenó asimismo a José Alexander Velásquez Sánchez, ex coordinador del grupo de verificaciones GRUVE del DAS, a la sanción de pérdida de empleo en función pública, en calidad de autor del delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto en concurso sucesivo y homogéneo¹⁷⁰⁷.

959. En su fallo, el Tribunal afirmó que los funcionarios integraron un grupo de inteligencia operativo en los años 2003 y 2004 dentro del DAS conocido como “G3”. Al respectó consideró demostrado que “las acciones o actividades cometidas en desarrollo de dicha organización G3, imputables a los procesados, constituyeron la materialización de una verdadera asociación criminal concebida de antemano y dirigida a la comisión de delitos indeterminados que después se concretaron en violación ilícita de comunicaciones, utilización de equipos transmisores o receptores en concurso sucesivo y homogéneo y abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, con el propósito final de obtener, procesar y analizar información privada de ONGS, abogados defensores de derechos humanos, colectivos de abogados, periodistas y en fin personas con tendencia o ideología opositora o contradictoria al gobierno nacional de turno, en ese entonces la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, a través de actividades como interceptaciones telefónicas de fijos y celulares, interceptaciones de correos electrónicos, seguimientos y vigilancias sin orden de autoridad competente”¹⁷⁰⁸. En el proceso participó como parte civil el periodista Hollman Morris¹⁷⁰⁹.

960. Asimismo, la CIDH ha tomado conocimiento de la apertura de un juicio contra altos funcionarios del gobierno por hechos relacionados con actividades de inteligencia abusiva en perjuicio del periodista Daniel Coronell. De acuerdo con la información disponible, mediante escrito de 17 de junio de 2011 la Fiscalía General de la Nación formalizó acusación penal contra el ex director del departamento administrativo de la Presidencia de la República, Bernardo Moreno Villegas, y la ex directora del DAS, María del Pilar Hurtado Afanador¹⁷¹⁰. Según la acusación fiscal se encontraría demostrado que en “los años 2007 y 2008 se desplegaron diferentes comportamientos al margen de la ley por parte del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, doctor Bernardo Moreno Villegas, y la directora del DAS, doctora María del

¹⁷⁰⁶ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 62-63. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; La Patria. 15 de diciembre de 2012. *Condenan a tres exfuncionarios del DAS por chuzadas*. Disponible en: <http://www.lapatria.com/nacional/condenan-tres-exfuncionarios-del-das-por-chuzadas-22016>

¹⁷⁰⁷ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>

¹⁷⁰⁸ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>.

¹⁷⁰⁹ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>.

¹⁷¹⁰ Comité contra la Tortura. 11 de junio de 2012. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Seguimiento del Gobierno de Colombia de las observaciones finales del Comité contra la Tortura (CAT/C/COL/CO/4.Add.1). Párr. 54, d. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/CAT-C-COL-4-Add1_sp.pdf; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 62-63. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; El Espectador. 3 de agosto de 2011. *Radican acusación contra Bernardo Moreno y María del Pilar Hurtado*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-289180-radican-acusacion-contra-bernardo-moreno-y-maria-del-pilar-hurta?q=noticias/judicial/articulo-289180-radican-acusacion-contra-bernardo-moreno-y-maria-del-pilar-hurta>; Fiscalía General de la Nación. Escrito de acusación en contra de María del Pilar Hurtado y Bernardo Moreno. 17 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das262.html>

Pilar Hurtado Afanador, principalmente, en contra de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y algunos miembros del Congreso de la República, a quienes se catalogó y trató como “*blancos políticos*”, al igual que en contra de un periodista y un abogado¹⁷¹¹. En 2012 habría iniciado el juicio correspondiente ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia¹⁷¹². El febrero de 2013 habría finalizado la incorporación probatoria en el proceso¹⁷¹³. María del Pilar Hurtado recibió asilo territorial en Panamá en el año 2010. Existe orden de captura en su contra¹⁷¹⁴. Estos funcionarios habrían sido sancionados por la Procuraduría General de la Nación, en octubre de 2010, con la destitución e inhabilitación por 18 años para ocupar cargos públicos¹⁷¹⁵. Existiría también otra investigación vinculada a la participación de José Miguel Narváez Martínez, ex sub-director del DAS, en actividades abusivas de inteligencia en contra de varios personajes públicos¹⁷¹⁶.

961. Tal como se indicó anteriormente, la CIDH recibió información según la cual en diciembre de 2011 la Fiscalía vinculó procesalmente a altos funcionarios del extinto DAS, por su presunta responsabilidad en el delito de tortura psicológica agravada en contra de la periodista Claudia Julieta Duque Orrego¹⁷¹⁷. Según información disponible, en marzo de 2013 la Fiscalía General ordenó la detención preventiva de siete personas por este delito¹⁷¹⁸.
962. Por otra parte, la CIDH fue informada de la apertura de una investigación preliminar en la Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes del Congreso en contra del ex presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. Durante su visita tomó conocimiento algunos avances recientes en el proceso. Entre el 6 y el 7 de septiembre del 2012 la Comisión de

¹⁷¹¹ Fiscalía General de la Nación. Escrito de acusación en contra de María del Pilar Hurtado y Bernardo Moreno. 17 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das262.html>

¹⁷¹² Comité contra la Tortura. 11 de junio de 2012. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Seguimiento del Gobierno de Colombia de las observaciones finales del Comité contra la Tortura (CAT/C/COL/CO/4 Add.1). Párr. 54, d. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/followup/CAT-C-COL-4-Add1_sp.pdf; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 62-63. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁷¹³ Fiscalía General de la Nación. Marzo 2013. *Informe de Gestión 2012-2013*. Pág. 27. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/InformedeGestion2012-2013.pdf>

¹⁷¹⁴ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe. Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra*. Pág. 4. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/1a64c388573b283ef6472a8591280e48.pdf>; El Espectador. 20 de noviembre de 2012. *Magistrado prorrogó orden de captura contra María del Pilar Hurtado*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-388161-magistrado-prorrogo-orden-de-captura-contra-maria-del-pilar-hurt>; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 62-63. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁷¹⁵ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 3 de diciembre de 2010. *Informe Espionaje contra periodistas: la justicia tiene la palabra*. Pág. 3. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/1a64c388573b283ef6472a8591280e48.pdf>

¹⁷¹⁶ Juzgado Tercero Penal de Circuito Especializado de Descongestión de Bogotá. Radicación 2010-00020. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/das299.html>,

¹⁷¹⁷ Fiscalía General de la Nación. 9 de febrero de 2012. *Casos relevantes por delitos cometidos en contra de periodistas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/casos-relevantes-por-delitos-cometidos-en-contra-de-periodistas/>; Fiscalía General de la Nación. 22 de diciembre de 2011. *A indagatoria ocho personas por tortura psicológica a periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-indagatoria-ocho-personas-por-tortura-psicologica-a-periodista/>

¹⁷¹⁸ Fiscalía General de la Nación. 12 de marzo de 2013. *Asegurados funcionarios del DAS por tortura contra periodista*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurados-funcionarios-del-das-por-tortura-contra-periodista/>

Acusaciones recibió las declaraciones de presuntas víctimas de las interceptaciones¹⁷¹⁹, entre ellos el periodista Hollman Morris¹⁷²⁰. El periodista Daniel Coronell habría rendido declaración ante dicha Comisión en sesión privada¹⁷²¹. Después de tres años, el proceso continúa en indagación preliminar.

4. Mecanismo de protección a periodistas y comunicadores sociales

963. En los últimos doce años, la Comisión Interamericana ha dado seguimiento a las medidas tomadas por el Estado colombiano para proteger a los periodistas y comunicadores sociales en riesgo. En ese sentido, la CIDH observa que desde el año 2000, con la creación del “Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales”¹⁷²², el Estado colombiano ha reconocido formalmente la situación de vulnerabilidad de ese grupo de personas, y les ha brindado especial protección. Actualmente, los periodistas y comunicadores sociales están incluidos entre las 16 poblaciones objeto de protección en razón del riesgo en el marco de un único “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades”¹⁷²³, creado por el Decreto 4912, de diciembre de 2011. Como es abordado en la sección correspondiente de este informe, bajo esta normativa los periodistas y comunicadores sociales en riesgo pueden solicitar la adopción de una serie de medidas de protección y prevención, tales como: planes de contingencia; cursos de autoprotección; patrullaje y revistas policiales; esquemas de protección individual; reubicación temporal; dispositivos de comunicación que permitan un contacto rápido con organismos del Estado; blindaje e instalación de sistemas técnicos de seguridad¹⁷²⁴; así como otras medidas de protección no especificadas “teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial”¹⁷²⁵. La solicitud para la adopción de dichas medidas se da tras un proceso ordinario que incluye: la recopilación, análisis de la información y realización del estudio de riesgo por la UNP; la valoración del caso por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) – órgano interinstitucional compuesto por altos funcionarios estatales y con la participación de la sociedad civil – y la toma de una decisión sobre cuales medidas deben ser adoptadas; la implementación de dichas medidas por la UNP, quien también realiza el seguimiento del caso; y la reevaluación periódica del caso¹⁷²⁶. Más allá del procedimiento ordinario, también se

¹⁷¹⁹ Colectivo de Abogados José Álvaro Restrepo. 10 de septiembre de 2012. Comunicado de prensa. *Se reanuda proceso en comisión de acusaciones contra Uribe Vélez*. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Se-reanuda-proceso-en-Comision-de>

¹⁷²⁰ Declaración de testimonio de Hollman Morris Rincón rendida el 7 de septiembre de 2012 ante la Comisión de Acusación e Investigación de la Cámara de Representantes del Congreso. Disponible en YouTube: <http://www.youtube.com/watch?v=CEL6rDrFB6M>

¹⁷²¹ Caracol Radio. 24 de marzo de 2011. *Daniel Coronell declara en investigación contra Uribe por ‘chuzadas’*. Disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/daniel-coronell-declara-en-investigacion-contra-uribe-por-chuzadas/20110324/nota/1444434.aspx>; WRadio. 24 de marzo de 2011. *A puerta cerrada declaró el periodista Daniel Coronell por el caso de las Chuzadas*. <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/a-puerta-cerrada-declaro-el-periodista-daniel-coronell-por-el-caso-de-chuzadas/20110324/nota/1444559.aspx>

¹⁷²² Presidencia de la República. Decreto No. 1592 de 24 de agosto de 2000. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/430e5a615bc952a7785c77b42dbf5ce2.pdf>

¹⁷²³ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 1. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>; Presidencia de la República. Decreto No. 1225 de 12 de junio de 2012. Artículo 6. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/docs/decretos/dec122512062012.pdf>

¹⁷²⁴ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículos 10-11. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷²⁵ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 11. Párr. 2. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷²⁶ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 40. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>; Presidencia de la República. Decreto No. 1225 de 12 de junio de 2012. Artículo 7. Disponible en: <http://www.unp.gov.co/docs/decretos/dec122512062012.pdf>

prevé la posibilidad, en casos de riesgo inminente y excepcional, de la adopción por parte del Director de la UNP de medidas provisionales de protección sin la necesidad de la evaluación de riesgo¹⁷²⁷.

964. En su comunicación de 22 de febrero de 2013, el Estado de Colombia indicó que la Unidad Nacional de Protección brinda protección a 94 periodistas en Colombia de una manera “respetuosa de su independencia, con medidas con enfoque diferencial que permiten el pleno ejercicio de su labor informativa”. Lo anterior es “el resultado de las recomendaciones emanadas de las organizaciones de periodistas”¹⁷²⁸. Según la información aportada por el Estado, de los 94 periodistas protegidos, 37 cuentan con esquemas de protección “con vehículo y hombres de protección”, y 57 cuentan con medidas “que agrupan apoyos de transporte o reubicación temporal, medios de comunicación o chalecos”. Asimismo, el Estado señala que “dentro de los periodistas protegidos se encuentran directores de medios reconocidos, corresponsales nacionales, locales e incluso periodistas comunitarios”. El Estado además informó que la Unidad de Protección ha invertido en total 7.750 millones de pesos colombianos (aproximadamente US\$ 4,100,000)¹⁷²⁹. Asimismo, según datos aportados por la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) -- organización de la sociedad civil participante del CERREM en la calidad de invitado permanente -- de enero a diciembre del 2012 el programa de protección “atendió 100 solicitudes de periodistas. De estos, 50 arrojaron un resultado extraordinario, en otras palabras, que necesitaban de alguna medida de protección; 40 fueron ordinarios y hubo 10 devoluciones, es decir, que no se recibieron”¹⁷³⁰. Dichas cifras apuntarían a un aumento de 40 casos respecto al número de casos atendidos en el 2011, cuando fueron atendidas 60 solicitudes de protección¹⁷³¹.
965. En su informe de 2005, *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana reconoció “los esfuerzos del Estado colombiano en la creación de este programa destinado a garantizar el derecho a la libertad de expresión, el cual ha permitido proteger la integridad personal de un importante número de periodistas colombianos”¹⁷³². La Comisión Interamericana desea reconocer el apoyo que continúa recibiendo el programa desde hace más de una década, además de los importantes recursos humanos y financieros que se han asignado, la claridad del marco jurídico y los procedimientos administrativos que rigen su implementación y la variedad de medidas de protección que están

¹⁷²⁷ Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 9. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷²⁸ En comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantadas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párrs. 5-9. Ver también: Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷²⁹ En comunicación del Estado de Colombia, Oficio MPC/OEA No.: 256/2013 a la CIDH, de fecha 22 de febrero de 2013, que remite la Nota DIDHD/GAPDH No. 0234/0208, de fecha 22 de febrero de 2013 “Consideraciones del Estado de Colombia frente a las Acciones Adelantadas para Garantizar y Proteger la Libertad de Expresión”. Párrs. 5-9; Ver también: Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷³⁰ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 55. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁷³¹ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes: Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia, 2012*. Pág. 55. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>

¹⁷³² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 25 de agosto de 2005. Párr. 107. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>.

a disposición del CERREM. La CIDH reconoce también la considerable disminución de los casos de asesinatos a periodistas y comunicadores por motivos que podrían estar relacionados a su profesión desde la creación del programa de protección, en el año 2000.

966. Sin embargo, la Comisión toma nota de algunos desafíos persistentes en la implementación del programa de protección para periodistas y comunicadores sociales. Especialmente, la CIDH observa la importancia de establecer una coordinación efectiva entre los órganos estatales encargados de proteger a los periodistas y comunicadores sociales en situación de riesgo y las autoridades responsables de investigar, procesar, y sancionar a los responsables por las presuntas violaciones a sus derechos, como las amenazas, hostigamientos, atentados y asesinatos perpetrados contra dicha población en razón de su profesión. En este sentido, la Comisión observa la importancia de una efectiva participación de la Fiscalía General de la Nación en las secciones del CERREM, en su calidad de invitado especial, de manera de aportar y recibir información clave sobre las situaciones bajo análisis y las presuntas violaciones de derechos humanos sufridas por los periodistas y comunicadores sociales.
967. Asimismo, la CIDH toma nota de que en respuesta a las reportadas actividades de inteligencia ilícitas y actos de intimidación dirigidos a periodistas y sus familiares perpetradas por el DAS entre 2002 y 2008¹⁷³³ el gobierno de Colombia decidió poner fin al DAS y reemplazarlo por un nuevo servicio de inteligencia. En consecuencia, la Unidad Nacional de Protección fue creada, en parte para asumir las funciones del programa de protección que anteriormente correspondían al DAS, como la realización de las evaluaciones de riesgo y la implementación de las medidas de protección¹⁷³⁴. No obstante, la CIDH ha expresado su preocupación ante versiones de que 601 escoltas del DAS serían transferidos a la Unidad Nacional de Protección y, por lo tanto, seguirían actuando en el marco del programa de protección. La Comisión ha instado al Estado a “asegurar que el personal que participe en los esquemas de seguridad genere confianza a los beneficiarios de la protección”, garantizando que “la asignación del personal se haga con la participación de los beneficiarios de las medidas de protección”¹⁷³⁵.
968. Finalmente, la CIDH reitera la importancia de acelerar, en las condiciones técnicas más adecuadas, los procesos de medición de riesgo y la importancia de que las medidas de protección y prevención adoptadas para beneficiar periodistas y comunicadores sociales tengan en cuenta las necesidades específicas de ese grupo de personas. En este sentido, la Comisión recuerda la Declaración Conjunta sobre Delitos contra la Libertad de Expresión adoptada por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos

¹⁷³³ CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II. (Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc 5. 7 de marzo de 2011. Párrs. 140 a 162. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/Informe%20Anual%202010%20ESPI.pdf>

¹⁷³⁴ Presidencia de la República. Decreto No. 4065 de 31 de octubre de 2011, considerando 2. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4065_2011.html; Presidencia de la República. Decreto No. 4912 de 26 de diciembre de 2011. Artículo 28. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Diciembre/26/dec491226122011.pdf>

¹⁷³⁵ CIDH. Informe Anual 2011. Capítulo IV. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 128. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/2012%2003%2021%20Informe%20Anual%20RELE%202011%20impresion.pdf>; Ver también: CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 25 de agosto de 20 vb 05. Párrs. 126-128. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2005%20Colombia.pdf>

Humanos y de los Pueblos (CADHP), la cual indica que los programas especializados de protección “deberían incluir una variedad de medidas de protección, que deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona en riesgo, incluido el género, la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales y sus circunstancias sociales y económicas”¹⁷³⁶.

969. En ese sentido, la Corte Constitucional colombiana reconoció en su sentencia T-1037/08 el derecho de una periodista de participar en el diseño de un programa de protección que permita la continuación de sus actividades profesionales. En el fallo, dictado en una acción de tutela interpuesta por la periodista Claudia Julieta Duque -- quien había sufrido la cancelación del programa de protección asignado por el Estado pese a haber sido objeto de reiteradas amenazas --, la Corte Constitucional determinó que “cuando se trata de un periodista que pese a las amenazas decide continuar sus investigaciones, es probable que requiera de esquemas especiales que tengan en cuenta la totalidad de los derechos involucrados. En particular, es obvio que los comunicadores pueden requerir cierta privacidad para poder entrevistarse con una fuerte reservada o hacer ciertas indagaciones”¹⁷³⁷. La Corte concluyó que “en estos casos es entonces necesario que puedan contar con esquemas especialmente diseñados para garantizar tanto su seguridad como su trabajo y los importantes derechos asociados a la libertad de expresión”¹⁷³⁸. En ese sentido, la Comisión observa que en los últimos años el programa de protección también ha reconocido la necesidad de adoptar medidas de protección que garanticen, a los periodistas que decidan continuar sus investigaciones, las condiciones para realizar sus actividades profesionales.

5. Programa de reparación colectiva para periodistas

970. El programa de reparación colectiva fue creado por el Decreto 4800 de 2011¹⁷³⁹, y se implementa a través de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. La reparación colectiva es un componente de la reparación integral y se refiere al “conjunto de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición, a que tienen derecho las comunidades y las organizaciones o grupos sociales y políticos, en términos políticos, materiales y simbólicos”¹⁷⁴⁰. Según se establece en la ley 1448¹⁷⁴¹ y el Decreto 4800¹⁷⁴², son sujetos de reparación colectiva “las comunidades, las organizaciones sociales y políticas y los grupos sociales y políticos por violaciones a sus derechos colectivos y a los derechos

¹⁷³⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión, y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). 25 de junio de 2012. *Declaración conjunta sobre delitos contra la libertad de expresión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=905&IID=2>

¹⁷³⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1037/08, de 23 de octubre de 2008. Considerando 21. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/T-1037-08.htm>

¹⁷³⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1037/08, de 23 de octubre de 2008. Considerando 21. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/T-1037-08.htm>

¹⁷³⁹ Presidencia de la República. 20 de diciembre de 2011. Decreto 4800 de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

¹⁷⁴⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Sin fecha. *Reparación colectiva administrativa*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/9-uncategorised/155-reparacion-colectiva>

¹⁷⁴¹ República de Colombia. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. 10 de junio de 2011. Artículo 3. Disponible en: <http://www.leydevictimas.gov.co/documents/10179/19132/completo.pdf>

¹⁷⁴² Presidencia de la República. 20 de diciembre de 2011. Decreto 4800 de 2011. Artículo 223. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

individuales de sus miembros que tengan un impacto colectivo ocurridas con ocasión del conflicto armado después del 1 de enero de 1985”¹⁷⁴³.

971. Según explica la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, el programa se inicia con “el registro del sujeto colectivo, hasta la formulación por parte de las víctimas, y la implementación por parte de las entidades del [Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas], de un plan de reparación, que es aprobado por el respectivo Comité Territorial de Justicia Transicional. El Plan, en función del diagnóstico del daño que se realice, puede contener medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantía de no repetición”¹⁷⁴⁴.

972. En el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconoció a los periodistas como una población beneficiaria de la reparación colectiva. El 20 de septiembre de 2012, el gobierno de Colombia inició una serie de consultas con periodistas afectados por el conflicto armado para diseñar una estrategia de reparación colectiva. Las consultas se desarrollarían en varias partes del país con la participación de funcionarios del Centro de Memoria Histórica y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁷⁴⁵.

973. En diciembre de 2012, la Alcaldía de Bogotá, a través del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, construyó un monumento en homenaje a los afectados por el conflicto armado, dentro de los que se incluyó a los periodistas¹⁷⁴⁶.

974. El 7 de febrero de 2013 en la ciudad de Bogotá, se realizó el acto “Periodismo: Daño, Memoria y Reparación”, organizado por el Centro de Memoria Histórica y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que contó con la presencia del presidente de la República, Juan Manuel Santos. Según la Unidad, con el acto simbólico se “busca hacer un reconocimiento público a los periodistas que han sido víctimas del conflicto armado. Este homenaje hace parte de un proceso de reparación colectiva que la entidad busca adelantar con los periodistas que han sido víctimas de ataques en el marco del conflicto armado, así como con las familias de los comunicadores que han sido asesinados por este motivo. El proceso se basa en el reconocimiento de las graves violaciones a la libertad de expresión y de prensa sufridos por los periodistas y busca respaldar el trabajo de las organizaciones defensoras de la libertad de expresión en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación integral”¹⁷⁴⁷.

¹⁷⁴³ Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Sin fecha. *Reparación colectiva*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/conozca-sus-derechos/reparacion-integral>

¹⁷⁴⁴ Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Sin fecha. *Reparación colectiva administrativa*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/9-uncategorised/155-reparacion-colectiva>

¹⁷⁴⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 20 de septiembre de 2012. *Gobierno consulta a periodistas Víctimas del conflicto sobre proceso de Reparación Colectiva*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/sala-de-prensa/79-noticias/92-consulta-a-periodistas-victimas-proceso-reparacion-colectiva>; El Mundo. 9 de octubre de 2012. *Reparación para periodistas víctimas*. Disponible en: http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/reparacion_para_periodistas_victimas.php; Knight Center for Journalism in the Americas. 24 de septiembre de 2012. *Gobierno de Colombia consulta a periodistas víctimas del conflicto sobre proceso de reparación*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/es/blog/00-11505-gobierno-de-colombia-consulta-periodistas-victimas-del-conflicto-sobre-proceso-de-repa>

¹⁷⁴⁶ Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). 2013. *De las balas a los expedientes. Informe sobre el estado de la libertad de prensa en Colombia*, 2012. Pág. 15. Disponible en: <http://www.flip.org.co/resources/documents/informe-2012.pdf>; El Universal. 14 de diciembre de 2012. *Construyen en Bogotá homenaje a las víctimas del conflicto armado*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/internacional/dialogo-en-colombia/121214/construyen-en-bogota-homenaje-a-las-victimas-del-conflicto-armado>

¹⁷⁴⁷ Unidad para Atención y Reparación Integral de las Víctimas. 8 de febrero de 2013. *Este 8 de febrero, homenaje a los y las periodistas en su día*. Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/79-noticias/240-este-8-de-febrero-homenaje-a-los-y-las-periodistas-en-su-dia>

975. El presidente Santos informó en el relanzamiento de la Alianza ‘Colombia sin heridas’ el 19 de febrero de 2013 que se están formulando planes de reparación colectiva con 32 comunidades y organizaciones víctimas del conflicto¹⁷⁴⁸. Algunos colectivos han manifestado la necesidad de adoptar medidas individuales de reparación así como medidas diferenciales en atención a las particularidades del grupo. Así por ejemplo, en un comunicado la organización Tejido de Comunicación expresó “[d]esde el Cauca se viene exigiendo y consolidando una Política diferencial de comunicación, a partir de una amplia y profunda consulta con los pueblos y de exigencias para que ésta se haga realidad a través de las Mesas de Concertación, según le corresponde como obligación al Estado y al Gobierno”¹⁷⁴⁹.

Recomendaciones

976. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Siga adoptando mecanismos de prevención adecuados para evitar la violencia contra los y las comunicadoras, incluyendo la condena pública a todo acto de agresión, el entrenamiento y capacitación a los funcionarios públicos y en especial de las fuerzas policíacas o de seguridad y, si fuere necesario, la expedición de guías de conducta o directrices de respeto a dicho derecho.
2. Recopile estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.
3. Siga adoptando medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, ya sea que las amenazas provengan de agentes del Estado o que sean originadas en particulares. Especialmente, el Estado debe seguir fortaleciendo el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades” y, para ello, acelerar, en las condiciones técnicas más adecuadas, los procesos de medición de riesgo y garantizar que las medidas de protección y prevención adoptadas para beneficiar periodistas y comunicadores sociales tengan en cuenta las necesidades específicas de ese grupo de personas.
4. Realice investigaciones diligentes, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social. Lo anterior supone la existencia de cuerpos y protocolos especiales de investigación, así como la definición y el agotamiento de hipótesis criminales relacionadas con el ejercicio profesional de la persona agredida.
5. Juzgue por tribunales imparciales e independientes, dentro de los estándares establecidos por el derecho internacional, a los responsables de los crímenes cometidos como retaliación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y repare adecuadamente a sus víctimas y familiares.

¹⁷⁴⁸ Presidencia de la República. 19 de febrero de 2013. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el relanzamiento de la Alianza ‘Colombia sin heridas’. Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Febrero/Paginas/20130219_06.aspx

¹⁷⁴⁹ Observatorio del derecho a la comunicación de los pueblos indígenas. 7 de febrero de 2013. *Colombia: Tejido de Comunicación cuestiona acto gubernamental de reparación a periodistas*. Disponible en: <http://clacpi.org/observatorio/?p=2759>; Agenda Propia. 7 de febrero de 2013. *Comunicadores indígenas del Cauca, rechazan reparación simbólica del Gobierno en el Día del Periodista*. Disponible en: <http://www.agendapropia.com/index.php/agenda-propia/informe-especial/1687-comunicadores-indigenas-del-cauca-rechazan-reparacion-simbolica-del-gobierno-nacional-en-el-dia-del-periodista>

6. Adopte las medidas necesarias para que los comunicadores sociales en situación de riesgo que debieron desplazarse o exiliarse puedan retornar a sus hogares en condiciones de seguridad. Si estas personas no pudieran regresar, el Estado debe adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar elegido en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para conservar su trabajo y sus relaciones familiares.

F. La discriminación contra las personas Lesbianas, los Gays, Trans, Bisexuales Trans e Intersex

977. Desde hace varios años, la Comisión Interamericana viene recibiendo información preocupante sobre la situación de derechos humanos de lesbianas, gays, y personas trans, bisexuales e intersex (LGBTI)¹⁷⁵⁰ en Colombia, en particular en relación con los asesinatos y actos de violencia en contra de lesbianas, gays, bisexuales y mujeres trans, y aquellas personas percibidas como tales, y la impunidad imperante en relación con éstos¹⁷⁵¹. Asimismo, la CIDH se ha pronunciado condenando las situaciones de violencia y discriminación que viven las personas LGBTI en Colombia, constatando violaciones a su derecho a la vida, integridad personal, libertad y seguridad personales, y libertad de expresión¹⁷⁵². Al respecto, la CIDH ha enfatizado el derecho de todas las personas de vivir libres de discriminación e instó al Estado colombiano a implementar las acciones para evitar y responder ante estos abusos, incluyendo la adopción de medidas de políticas públicas y campañas contra la discriminación¹⁷⁵³.
978. Durante la visita, el Estado reconoció que existe una situación de discriminación histórica, y que en la actualidad se encuentra avanzando en la adopción de una campaña de sensibilización¹⁷⁵⁴. Por su parte, la sociedad civil manifestó que existen pocas iniciativas a favor de la población LGBTI, ya que no existen leyes ni políticas públicas específicas, sino solamente decisiones de la Corte Constitucional, respecto de las cuales, además, el Procurador General de la Nación habría solicitado su anulación¹⁷⁵⁵.

¹⁷⁵⁰ Las siglas B (por *bisexual*), G (por *gay* o *gái*), I (por *intersex*), L (por *lesbiana*), T (por *trans*), y algunas o todas de ellas han sido utilizadas para describir comunidades, grupos o identidades, así como en algunos casos también como posturas de reivindicación o protesta. Al respecto, la organización Global Rights ha indicado: “[a]unque las identidades políticas, sociales, sexuales y de género que abarca la sigla LGBTI no tienen la misma relevancia en todas las comunidades y/o para todas las personas, la categoría LGBTI existe como concepto colectivo que ha sido reivindicado por algunas personas y grupos activistas en muchos países para afirmar sus demandas de reconocimiento, espacio y personería legal. En otras palabras: ha sido utilizada con éxito para organizarse política, social y económicamente. Sin embargo, la categorización LGBTI tiene algunos puntos débiles. En primer lugar, coloca bajo la misma etiqueta a mujeres, hombres, personas transgénero e intersex, aun cuando los abusos a los derechos humanos a los que ellas/os se enfrentan con mayor frecuencia pueden resultar significativamente diferentes. También puede operar borrando las diferencias históricas, geográficas y políticas, así como las otras características por las que se sufre estigma y discriminación como raza, etnia, estatus (in)migratorio, estado de salud, idioma, etc. Por último, puede invisibilizar identidades sexuales y de género que resultan específicas para diferentes culturas, comunicando la impresión errónea de que esas identidades se originaron en Occidente y sólo en fecha reciente”. Global Rights: Partners for Justice, *Cómo Lograr Credibilidad y Fortalecer el Activismo: Una Guía para la Incidencia en Temas de Sexualidad*, 2010, pág. 10.

¹⁷⁵¹ Véase, entre otros, CIDH, *Audiencia Situación de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero en Colombia*, 5 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=117&page=2>. CIDH, *Audiencia Homicidios de personas LGTB e impunidad en las Américas*, 1 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=129>.

¹⁷⁵² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 144.

¹⁷⁵³ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 69, 30 diciembre 2011, Capítulo IV. Colombia, párr. 145.

¹⁷⁵⁴ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

¹⁷⁵⁵ Información proporcionada en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Bogotá el 4 de diciembre de 2012.

979. Durante la visita, la CIDH sostuvo varias reuniones con autoridades estatales y organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de derechos humanos de personas LGBTI. En sus observaciones preliminares, la CIDH resaltó las medidas estatales destinadas a avanzar en materia de políticas públicas y campañas de sensibilización en la materia. Sin embargo, la CIDH mostró gran preocupación por los elevados índices de violencia contra estas personas, el incumplimiento por parte del Estado de las decisiones de la Corte Constitucional que reconocen los derechos de personas LGTB¹⁷⁵⁶ y la inexistencia de un sistema apropiado de recolección de información especializada sobre estas personas¹⁷⁵⁷.
980. La CIDH destaca que durante la visita, la delegación mantuvo una reunión con el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; Paula Andrea Ramírez Barbosa, Procuradora Delegada en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos; e Ilva Myriam Hoyos Castañeda, Procuradora Delegada para los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, quienes informaron a la CIDH sobre una serie de medidas adoptadas para la protección y garantía de los derechos de personas LGBTI y de quienes defienden sus derechos.
981. Asimismo, diversas organizaciones de la sociedad civil han denunciado a la CIDH que desde la Procuraduría General de la Nación -máxima autoridad encargada de la defensa de derechos humanos de todas las personas en Colombia- se han interpuesto acciones legales¹⁷⁵⁸ y conceptos de derecho¹⁷⁵⁹ en contra de las personas LGBTI en procesos de reconocimiento de derechos de estas personas desarrollados ante la Corte Constitucional¹⁷⁶⁰. Asimismo, denuncian que el Procurador General ha sostenido opiniones abiertamente contrarias a las personas LGBTI, como por ejemplo, considerar las relaciones entre parejas del mismo sexo como “aberraciones” y equipararlas a la zoofilia¹⁷⁶¹. Al respecto, la CIDH toma nota del pronunciamiento de la Corte

¹⁷⁵⁶ La información allegada a la CIDH en cuanto a las violaciones de derechos humanos de estas personas en Colombia se ha centrado casi exclusivamente en situación de derechos humanos de personas lesbianas, gays, trans y bisexuales y no en relación con personas intersex. En este sentido, la gran mayoría de información reflejada en este capítulo hace referencia a la situación de derechos de personas LGBT y no de personas LGBTI, razón por la cual se hará referencia a las siglas *LGBT* cuando se trate únicamente de información relacionada con personas lesbianas, gays, bisexuales y trans; y en cambio se referirá a *LGBTI*, cuando se quiera hacer referencia a personas lesbianas, gays, bisexuales trans e intersex.

¹⁷⁵⁷ CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, Observaciones Preliminares de la CIDH sobre la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012, No. 144⁸/12. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

¹⁷⁵⁸ Véase, por ejemplo, Apelación por parte del Procurador General de la Nación interpuesta contra la sentencia emitida por la Corte Constitucional (Tutela 716 de 2011), en la cual se reconoce a las parejas del mismo sexo como familias. El País, *Parejas del Mismo Sexo Sí Constituyen Familia: Corte Constitucional*, 11 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/parejas-mismo-sexo-si-constituyen-familia-corte-constitucional>.

¹⁷⁵⁹ Según la Constitución Política de Colombia (arts. 242.2 y 278.5), el Procurador General de la Nación tiene la función de “rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”. Véanse, por ejemplo, Concepto en Derecho rendido por el Procurador General de la Nación Sr. Alejandro Ordoñez Maldonado en el proceso de expedientes acumulados D-8367 y D-8376 ante la Corte Constitucional; Sentencia C-577/11 de 26 de julio de 2011, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Concepto en Derecho presentado por el Procurador General de la Nación Sr. Alejandro Ordoñez Maldonado, rendido con motivo del proceso D-7415 ante la Corte Constitucional, con el fin de extender la adopción de niños a parejas del mismo sexo, 25 de febrero de 2009; Sentencia C-802/09 de 10 de noviembre de 2009, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En una audiencia pública celebrada en el marco del 147^o Período de sesiones de la CIDH, el Estado afirmó que la Procuraduría ha participado en relación con procesos de constitucionalidad, así como también procesos de tutela, entregando conceptos en defensa del orden jurídico y en particular en relación a una norma del Código Civil relativa al matrimonio. CIDH, *Audiencia Situación de los Defensores de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁷⁶⁰ CIDH, *Audiencia Situación de los Defensores de los Derechos Sexuales y Reproductivos en Colombia*, 14 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>.

¹⁷⁶¹ Colombia Diversa, “Todos los Derechos, Pocos los Deberes”, *Situación de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgeneristas en Colombia 2008-2009*, pág. 11; con cita de ORDOÑEZ, Maldonado Alejandro, *Ideología de Género: Utopía Trágica o Subversión Cultural*. 2006, págs. 108, 153.

Constitucional en el sentido de afirmar que toda persona que intervenga en los procesos de constitucionalidad con la investidura de la Procuraduría General de la Nación está en la obligación de respetar dos deberes incontestables: defender la Constitución y motivar sus conceptos en Derecho¹⁷⁶².

982. Al respecto, la CIDH destaca la importancia del derecho a la libertad de expresión y a la diversidad de opiniones para la garantía de un debate pluralista, necesario en una sociedad democrática¹⁷⁶³. Sin embargo, la CIDH considera importante tomar en cuenta la obligación estatal de prevenir y responder frente a la discriminación, así como el contexto de discriminación y violencia existente en Colombia en relación con las personas LGBTI. Así, la violencia y discriminación contra las personas LGBTI en Colombia –exacerbadas por el conflicto armado interno– son agravadas por este tipo de pronunciamientos que avalan en el discurso público y en el imaginario social la negación del derecho a la igualdad y no discriminación con base en la orientación sexual e identidad de género de las personas LGBTI. La CIDH recuerda al Estado Colombiano que tiene el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas sin discriminación alguna con base en la orientación sexual o identidad de género, categorías protegidas por la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 1.1¹⁷⁶⁴.
983. En este sentido, la CIDH se pronunció el 17 de mayo de 2013, en conmemoración del Día Internacional contra la Homofobia y la Transfobia, expresando su preocupación por el aumento del discurso negativo de funcionarios públicos contra las personas LGBTI y contra aquellas personas que defienden sus derechos. Al respecto, indicó “estos pronunciamientos y acciones por parte de agentes estatales –que incluye algunos funcionarios a cargo de promover los derechos humanos– tienen el efecto de debilitar el reconocimiento de los derechos de las [personas LGBTI], poniendo en peligro a estas personas y a quienes defienden sus derechos, y dificultando el debate democrático”. Así, instó a los Estados Miembros de la OEA a:

adoptar medidas para asegurar que sus funcionarios y funcionarias respeten los derechos de las personas con diversas orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género en las sociedades en las Américas. Las y los funcionarios deben respetar los espacios en los cuales los reclamos de derechos humanos de defensores y defensoras son debidamente debatidos, considerados y decididos. La CIDH recomienda altamente que, cuando esos espacios no existan, el Estado debe promover su creación como mecanismo para asegurar sociedades democráticas y pluralistas a lo largo del Hemisferio¹⁷⁶⁵.

¹⁷⁶² Asimismo, ha sostenido que el deber de motivar los conceptos en Derecho no se agota en darle una apariencia simplemente jurídica a cualquier opinión personal que pueda tener el Procurador o la Procuraduría, sino que debe guardar relación con el propósito esencial de la Procuraduría que es la guarda y promoción de los derechos humanos y la protección del interés público. Corte Constitucional, Auto 069/10, Expedientes D-7882 y 7909 acum., 21 de abril de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa). Vale destacar que la Corte Constitucional declaró improcedente una solicitud de recusación interpuesta en contra del Procurador General de la Nación, Dr. Alejandro Ordoñez, para conceptualizar en el proceso acumulado de los expedientes con radicación D-7882 y 7909, relacionado con el matrimonio entre parejas del mismo sexo. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional, si bien reconoció que el Procurador había emitido críticas y pronunciamientos negativos en contra de las parejas del mismo sexo, indicó que éstas eran sus opiniones personales y que no aplicaban las causales para la recusación, siendo que el Procurador no habría emitido concepto previo sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados en el proceso en cuestión. Corte Constitucional, Auto 069/10, Expedientes D-7882 y 7909 acum., 21 de abril de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹⁷⁶³ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 diciembre 2009.

¹⁷⁶⁴ Corte IDH, *Caso Karen Atala Riffo e hijas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 91.

¹⁷⁶⁵ CIDH, Comunicado de Prensa No. 37/13, *La CIDH insta a los Estados Miembros a garantizar el respeto a los derechos de personas LGBTI por parte de funcionarios estatales*, 17 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/037.asp>.

984. Asimismo, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la CIDH considera importante destacar que el 6 de noviembre de 2012 remitió una carta de solicitud de información al Estado en relación con el cuestionario que enviara el concejal Marco Fidel Ramírez, del Consejo de Bogotá al Canal Capital el 26 de octubre de 2012¹⁷⁶⁶. En dicho cuestionario se habría pedido información sobre la identidad de personas LGBTI que hacían parte de su nómina, el tipo de contrato laboral que tenían, sus asignaciones salariales, y las hojas de vida de los miembros del equipo de producción de ‘El Sofá’, un programa que aborda temáticas relacionadas con los derechos de personas LGBTI ¹⁷⁶⁷. El Estado, mediante nota recibida el 18 de diciembre de 2012, indicó que dicha solicitud de información se debió en parte a indicios que tenía el Estado de que en dicho canal se estaría incumpliendo con el principio de igualdad, en relación con la contratación de otras “importantes comunidades que son dignas de un trato equitativo”¹⁷⁶⁸. Asimismo, el Estado indicó que la información solicitada responde a fines estadísticos, y que siendo que dicho canal se abstuvo de dar respuesta a las preguntas planteadas, “la situación actual del Canal Capital es igual a la que existía antes de formular las preguntas”¹⁷⁶⁹.
985. Al respecto, la CIDH comparte el pronunciamiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el sentido de manifestar su preocupación “que un servidor público solicite información a un medio público de comunicación, con la única finalidad de reproducir estereotipos discriminatorios que carecen de cualquier fundamento razonable, y de reforzar prácticas y políticas segregacionistas y antidemocráticas, que no sólo afectan a las personas directamente concernidas, sino a toda la sociedad en su conjunto.”¹⁷⁷⁰

1. Avances y retrocesos en materia legislativa y jurisprudencial

986. La Corte Constitucional ha venido dando un reconocimiento desde el año 2007 a las parejas del mismo sexo de los mismos derechos sociales, patrimoniales y de herencia que tienen las uniones libres de parejas de distinto sexo. Durante el año 2012, la Comisión ha observado el reconocimiento de derechos de las personas LGBTI en Colombia, con sentencias de la Corte Constitucional garantizando una serie de derechos, con base en el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Comisión celebra el reconocimiento a nivel interno de los derechos de personas LGBTI, mediante la emisión de las sentencias que han reconocido el derecho a adoptar de padres gay¹⁷⁷¹, la extensión de beneficios en materia sucesoria a parejas del mismo sexo¹⁷⁷², la eliminación de la prohibición de donar sangre con base en la orientación sexual¹⁷⁷³,

¹⁷⁶⁶ CIDH, Carta remitida por la CIDH al Estado colombiano el 6 de noviembre de 2012, en virtud de las atribuciones conferidas por el Artículo 41 de la Convención Americana. Ref: Situación de Solicitud de Información al Canal Capital sobre Personas LGBTI presentada por el Concejo de Bogotá. El Estado respondió a esta solicitud de información mediante Nota de la Misión MPC/OEA No. 1922/2012, 20 de diciembre de 2012.

¹⁷⁶⁷ CIDH, Informe Anual 2012, Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.147, Doc. 1, 5 marzo 2013 párr. 154.

¹⁷⁶⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorando DIDHD/GAPDH No. 84579/1410, 18 de diciembre de 2012, pág. 4.

¹⁷⁶⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorando DIDHD/GAPDH No. 84579/1410, 18 de diciembre de 2012, pág. 6.

¹⁷⁷⁰ CIDH, *Informe Anual 2012*, Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.147, Doc. 1, 5 marzo 2013 párr. 155.

¹⁷⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia T-276, 11 de abril de 2012.

¹⁷⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-238, 22 de marzo de 2012.

¹⁷⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-248, 26 de marzo de 2012.

así como la sentencia que reconoció que las familias conformadas por parejas del mismo sexo constituyen familia e insistió en la garantía de sus derechos pensionarios¹⁷⁷⁴, entre otras¹⁷⁷⁵.

987. Por otra parte, la CIDH también ha recibido información en relación con la demora de más de tres años por parte de la Corte Constitucional en emitir sentencia en la tutela incoada en nombre de Ana Leiderman y Verónica Botero, pareja de mujeres lesbianas que están solicitando la adopción por parte de la segunda de la hija biológica de la primera¹⁷⁷⁶. La CIDH recuerda que en aras de la protección del interés superior de NNA, se debe garantizar el acceso a la justicia sin dilaciones indebidas en los procesos en los que se ventilen asuntos relacionados con los derechos de niños y niñas, como los casos de adopción¹⁷⁷⁷.

988. En cuanto a las medidas legislativas, la CIDH reconoce la existencia de agravante de pena en el régimen penal interno cuando los delitos se hayan cometido inspirados en móviles de intolerancia y discriminación relacionados con el sexo o la orientación sexual, entre otros factores¹⁷⁷⁸. Sin embargo, la sociedad civil denuncia que los prejuicios imperantes en las y los operadores de justicia, jueces/zas y fiscales conllevan a que no se aplique este agravante de pena para casos de homicidios de personas LGBTI, aun cuando se tienen pruebas para aplicarlo. Al contrario, sostienen que en su lugar se aplican atenuantes de pena relacionados a la consideración de estos crímenes como pasionales¹⁷⁷⁹. Por otra parte, la CIDH toma nota de la sanción de la Ley 1482 de 2011, que establece la penalización de la discriminación incluyendo actos de discriminación -materializados con el impedimento, la obstrucción o la restricción arbitraria del pleno ejercicio de derechos- y el hostigamiento con base en el sexo o la orientación sexual, entre otras categorías¹⁷⁸⁰.

¹⁷⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-716 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva). Reiteró el concepto de familia homoparental señalado en la Sentencia C-577 de 2011. En 2013 con motivo de la nulidad interpuesta por la Procuraduría General de la Nación a la Sentencia T-716 de 2011, el pleno de la Corte Constitucional mediante Auto 022 de 2013, nuevamente manifestó la existencia de familias conformadas por personas del mismo sexo.

¹⁷⁷⁵ Por ejemplo, a principios de 2012 con una sentencia expedida a finales de 2011, la Corte Constitucional también reconoció que las parejas del mismo sexo pueden manifestar libremente su afecto en público, sin que puedan ser restringidas en aras de las “buenas costumbres y la moral”. Corte Constitucional, Sentencia T-909 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

¹⁷⁷⁶ Esta tutela había sido fallada a favor de las demandantes en primera y segunda instancia. Fue apelada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional en marzo de 2010. Se le asignó al Magistrado Sustanciador desde el 26 de abril de 2010. Corte Constitucional de Colombia, Consulta de Tutelas Radicadas, Expediente T 2597191. Véase, entre otros, El Espectador, *Corte Aplazó nuevamente decisión sobre adopción de parejas homosexuales*, 19 de julio de 2012. Disponible en: <http://m.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-361336-corte-aplazo-nuevamente-decision-sobre-adopcion-de-parejas-homos>; “Ana y Verónica siguen esperando”, 8 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.kienyke.com/historias/ana-y-veronica-siguen-esperando/>.

¹⁷⁷⁷ Así, la Corte Interamericana ha sostenido que “los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad, particularmente aquellos procesos judiciales relacionados con la adopción, la guarda y la custodia de niños y niñas que se encuentra en su primera infancia, deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcionales por parte de las autoridades”. Corte IDH. Caso Forneron e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párrs. 51, 57.

¹⁷⁷⁸ El artículo 58 del Código Penal colombiano establece: “Artículo 58. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera: (...) 3. Que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima”.

¹⁷⁷⁹ Colombia Diversa, Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011, pág. 31.

¹⁷⁸⁰ Ley 1482 del 30 de noviembre de 2011, Diario Oficial No. 48.270 de 1 de diciembre de 2011, “por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1482_2011.html.

989. Finalmente, la CIDH observa que la Corte Constitucional, mediante su sentencia C-577/11 le dio un plazo de dos años al Congreso para que legislara sobre el derecho de las parejas del mismo sexo al matrimonio civil, el cual venció el 20 de junio de 2013¹⁷⁸¹. La CIDH conoció que el 4 de diciembre de 2012, la Comisión Primera del Senado aprobó un proyecto de ley que define el matrimonio como un contrato entre dos personas de distinto o mismo sexo¹⁷⁸². Sin embargo, el 24 de abril de 2013, el Congreso en segundo debate no avaló el proyecto de ley¹⁷⁸³. Al respecto la Comisión observa que luego del 20 de junio de 2013 se ha generado una situación de alta incertidumbre jurídica ya que si bien algunos jueces han interpretado la sentencia de la Corte Constitucional en el sentido de permitir el derecho al matrimonio entre parejas del mismo sexo, y en consecuencia han procedido a celebrar dichos matrimonios¹⁷⁸⁴, algunas entidades estatales como la Procuraduría han hecho una interpretación contraria, incluso emitiendo una directiva a funcionarios públicos (incluyendo a jueces y notarios) exhortándoles a no interpretar la sentencia de la Corte Constitucional en dicho sentido¹⁷⁸⁵. Asimismo, la CIDH recibió información sobre la investigación disciplinaria iniciada por el Consejo Superior de la Judicatura, seccional Bogotá, en contra de la jueza que declaró civilmente casada a la primera pareja de hombres en Bogotá, a causa de una queja presentada por el Concejal de Bogotá¹⁷⁸⁶.

2. Impunidad de casos de violencia contra personas LGBTI en Colombia

Asesinatos y violaciones a la integridad personal en el contexto del conflicto armado

990. Desde hace varios años la CIDH ha venido recibiendo información preocupante en relación con un elevado número de homicidios, ataques a la integridad personal, amenazas a la vida y situaciones de abuso policial perpetrados en contra de personas LGBTI en Colombia, los cuales han sido documentados en distintas zonas y departamentos del país por organizaciones de la sociedad civil. Así, el fenómeno que se conoce comúnmente como “limpieza social” por parte de grupos armados ha sido objeto de condena por parte de la CIDH incluso desde su Segundo Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia de 1993¹⁷⁸⁷.

¹⁷⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-577/11, 27 de julio del 2011.

¹⁷⁸² Noticias Caracol, *Matrimonio Igualitario en Colombia, aprobado en Primer Debate*, 4 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/articulo-280912-matrimonio-igualitario-colombia-aprobado-primer-debate>.

¹⁷⁸³ “Se Hunde el Proyecto de Matrimonio Igualitario”, 24 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/proyecto-matrimonio-igualitario-colombia>.

¹⁷⁸⁴ Véase por ejemplo, El Siglo, “Primera pareja homosexual se casa en Colombia”, 24 de julio de 2013, disponible en <http://www.elsiglo.com.ve/article/56579/Primera-pareja-homosexual-se-casa-en-Colombia-mosexual-en-Colombia->

¹⁷⁸⁵ Así, el Procurador indicó que exhortaba “a las autoridades administrativas para que respeten las funciones del Legislador y se abstengan de crear e imponer instituciones jurídicas inexistentes y, mucho menos, en desmedro de los derechos fundamentales y de la protección integral que, de conformidad con la Constitución, se debe brindar al matrimonio y a la familia”. Véase Procuraduría General de la Nación, Circular No. 013 de 2013, “Directrices, Recomendaciones y Peticiones en relación con el cumplimiento del resuelve quinto de la Sentencia C-577 de 2011”. Al respecto, la CIDH toma nota del pronunciamiento de la presidencia de la Corte Constitucional indicando que (i) la Procuraduría deben ceñirse estrictamente a la Constitución y la ley; (ii) que el Ministerio Público, del cual hace parte la Procuraduría, no está autorizado para desatender las decisiones judiciales (iii) la rama judicial es autónoma e independiente de los otros órganos del Estado, por lo cual ninguna autoridad puede interferir en el ejercicio legítimo de sus atribuciones constitucionales; y (iv) debe respetarse las competencias de autoridades como los notarios cuando actúen en cumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional; entre otros. Véase Comunicado emitido por Jorge Iván Palacio Palacio, Presidente, Corte Constitucional, junio de 2013, www.corteconstitucional.gov.co.

¹⁷⁸⁶ El País, “Investigarán a juez que formalizó unión de pareja homosexual en Bogotá”, 31 de julio de 2013, disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/investigaran-juez-formalizo-union-pareja-homosexual-bogota>.

¹⁷⁸⁷ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Capítulo VII. Derecho a la Vida. Casos de genocidio por “limpieza social”. OEA/Ser.L/V/II.84, Doc. 39 rev., 14 octubre 1993.

991. Durante el año 2012, en la Región Caribe habrían sido asesinados 10 hombres gays y 11 personas trans en los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Guajira, Cesar, Magdalena, y Sucre. Muchas de estas 21 personas habrían recibido con anterioridad, amenazas, directamente o a través de la circulación de panfletos amenazantes en las zonas donde residían¹⁷⁸⁸. Al respecto, en agosto de 2012, la CIDH expidió un comunicado haciendo referencia a los homicidios de dos de estas mujeres trans, a saber: Sirena Paola (registrada al nacer como Álvaro José Orozco Gutiérrez) y Tania (registrada al nacer como Delimiro Ávila Mendoza). En dicha oportunidad, la CIDH recordó al Estado que es su obligación investigar de oficio estos asesinatos, y lo instó a que abriera líneas de investigación que tuvieran en cuenta si estos asesinatos fueron cometidos en razón de la expresión de género, identidad de género y orientación sexual de las víctimas. Asimismo, la CIDH instó al Estado a adoptar acciones para proteger y garantizar el derecho de las personas LGBTI a una vida libre de violencia¹⁷⁸⁹. Asimismo, la CIDH recibió información sobre el asesinato el 23 de julio de 2013 de Wizy Romero de 21 años de edad, quien era una mujer trans ampliamente reconocida por su liderazgo del movimiento LGBTI en la ciudad de Barranquilla¹⁷⁹⁰. Así, durante los primeros siete meses del año 2013 habrían ocurrido once muertes violentas de personas LGTB en la Región Caribe¹⁷⁹¹.

992. De igual forma, la Comisión ha sido informada sobre la persistencia de la violencia contra las mujeres trans en Cali (Departamento del Valle del Cauca). A finales de 2011, la situación de violencia en esta ciudad llevó a que la ONG Organización Mundial Contra la Tortura hiciera un llamado al Presidente Juan Manuel Santos acerca de la grave violencia que afrontan¹⁷⁹². En 2012, esta situación de violencia ha seguido siendo denunciada por organizaciones en Cali y al mes de agosto de 2012, se reportaron seis homicidios de mujeres trans¹⁷⁹³. La CIDH, preocupada por el alto índice de asesinatos contra mujeres trans en Cali, remitió, en octubre de 2012, una carta de conformidad con el artículo 41 de la CADH, solicitando información al Estado colombiano para conocer las acciones estatales destinadas a la investigación, judicialización y sanción de los mismos, así como información sobre medidas de prevención de esta violencia¹⁷⁹⁴. En su respuesta, el Estado informó sobre el estado de las investigaciones; hizo referencia a

¹⁷⁸⁸ Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, págs. 13-30. Véase, asimismo, *Más de la Mitad de los Asesinatos a LGTB en Colombia este año a Transexuales*, entrevista a Wilson Castañeda Castro, Director de Caribe Afirmativo, 6 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.cascaraamarga.es/sociedad/56/2799.html>.

¹⁷⁸⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 110/12, *CIDH condena asesinato de mujeres trans en Colombia*, 30 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/110.asp>

¹⁷⁹⁰ Este y otro asesinato de una persona trans fueron objeto del comunicado de la CIDH sobre hechos de violencia contra personas LGBTI ocurridos durante el mes de julio de 2013. Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 60/13, “La CIDH expresa preocupación por la violencia y discriminación contra personas LGBTI, en particular jóvenes, en las Américas”, 15 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/060.asp>

¹⁷⁹¹ Corporación Caribe Afirmativo, “Asesinan a Mujer Trans en Barranquilla”, 24 de julio de 2013.

¹⁷⁹² Organización Mundial Contra la Tortura. Caso COL 261108.VAW. Ginebra, 26 de Noviembre de 2008.

¹⁷⁹³ Santamaría Fundación y Observatorio Ciudadano Trans, *Comunicado de Prensa 026, Homicidio de Mujer Trans (Lina Marcela Lozada Alzate)*, Santiago de Cali, 19 de enero de 2012; Santamaría Fundación y Observatorio Ciudadano Trans, *Comunicado de Prensa 027, Homicidio de Mujer Trans (Yury Álvarez Real)*, Santiago de Cali, 19 de enero de 2012; Santamaría Fundación y Observatorio Ciudadano Trans, *Comunicado de Prensa 029, Homicidios de Mujeres Trans en el Área Metropolitana de Cali (La Zimba y Vicky)*, Santiago de Cali, 13 de marzo de 2012; Santamaría Fundación y Observatorio Ciudadano Trans, *Comunicado de Prensa 031, Homicidio de Mujer Trans (Nikol Corrales Bedoya)*, Santiago de Cali, 15 de agosto de 2012; y Santamaría Fundación y Observatorio Ciudadano Trans, *Comunicado de Prensa 032, Homicidio de Mujer Trans (Isabela Cocuy Llanos)*, Santiago de Cali, 15 de agosto de 2012.

¹⁷⁹⁴ CIDH, Carta remitida al Estado Colombiano, Ref. Situación de las mujeres trans en el Departamento del Valle del Cauca. Solicitud de Información - artículo 41 de la Convención Americana, 2 de octubre de 2012.

las directivas emitidas por la Policía Nacional en 2009 y 2010, en aras de mitigar las situaciones de agresiones contra personas LGBTI y su particular implementación en dicha zona, a través de programas de sensibilización y capacitación a la policía¹⁷⁹⁵.

993. De acuerdo con la información recibida, la mayoría de los ataques en contra de personas LGBTI habrían sido perpetrados por miembros de grupos armados ilegales¹⁷⁹⁶. A partir del año 2007, se advirtió sobre la circulación masiva de panfletos en varios departamentos del país, en los que se amenazaba de muerte a personas LGBTI¹⁷⁹⁷. A través de ellas, se señala como objetivo militar a personas históricamente sometidas a situaciones de exclusión y discriminación, entre ellas personas LGBTI, con el objetivo de que sean desterradas o eliminadas de los lugares en donde ejercen o pretenden ejercer control territorial¹⁷⁹⁸. Más específicamente, en el año 2012 la organización Caribe Afirmativo, documentó la circulación de once panfletos amenazando directamente a las personas LGBTI en Cartagena, Sincelejo, Santo Tomás, Sabanagrande, Baraona y Soledad¹⁷⁹⁹. Se denuncia que estos panfletos son firmados por grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares; identifican a lesbianas, gays, personas trans, o con VIH como “objetivo militar”; utilizan términos peyorativos alusivos a la orientación sexual de las personas y les amenazan con que deben abandonar los distintos poblados o serían asesinados¹⁸⁰⁰.
994. Asimismo, la CIDH ha recibido información sobre este tipo de amenazas a través de circulación de panfletos en Barrancabermeja (Departamento de Santander) contra defensores y defensoras de derechos de personas LGBTI en marzo de 2013¹⁸⁰¹. Como se indica en el capítulo de este informe relativo a la situación de defensores y defensoras, la CIDH también ha recibido información sobre amenazas de muerte contra varios activistas en dicha localidad, como Ovidio Nieto de “Gente en Acción”¹⁸⁰².
995. De acuerdo con la información recabada por la organización Colombia Diversa, al menos 280 personas LGBTI habrían sido asesinadas entre los años 2010 y 2011¹⁸⁰³. De esos 280 homicidios,

¹⁷⁹⁵ Estado de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, DIDHD/GAIID No. 87816/1237, 2 de noviembre de 2012, págs. 9-12.

¹⁷⁹⁶ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 14.

¹⁷⁹⁷ Así, la organización Colombia Diversa ha venido denunciando, por lo menos desde 2007, la circulación de panfletos amenazantes desde 2007 en Barrancabermeja, Medellín, Pereira, y Bucaramanga. Colombia Diversa, Todos los Deberes, Pocos los Derechos, Situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009, Capítulo: Desplazamiento Forzado contra las Personas LGBT: reflexiones para la investigación e implementación de políticas públicas, Bogotá, 2011, pág. 140.

¹⁷⁹⁸ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 12.

¹⁷⁹⁹ Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, pág. 42.

¹⁸⁰⁰ Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, pág. 42.

¹⁸⁰¹ Información allegada a la CIDH por organización Gente en Acción el 6 de marzo de 2013. Panfletos amenazantes señalan “Defensores de guerrilla camuflados tienen 48 horas para salir de la ciudad todos los que pertenecen a los revoltosos de camuflaje de organizaciones guerrilleras, maricas, viciosos, ladrones, lesbianas, sindicalistas, mujeres sin oficios, solo están es apoyando para que la guerrilla retome la ciudad ahora con el nombre de defensores (...) Sabemos sus movimientos... donde estudian y trabajan sus familias”. Firmado por el “Ejército Anti-restitución, Anti-guerrilla, Anti-movimientos gays, Anti-defensores de Derechos (camuflaje de guerrilla) Anti-sindicalista, Anti-feministas, Anti-víctimas”. 6 de marzo de 2013.

¹⁸⁰² Véase capítulo de este informe relacionado con la situación de defensores y defensoras de derechos humanos.

¹⁸⁰³ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 14.

58 habrían sido por prejuicio, esto es, motivados por la orientación sexual o identidad de género, real o percibida de la víctima¹⁸⁰⁴. A fin de realizar esta distinción, dicha organización analizó una serie de patrones, en base al grupo analizado. Así, en el caso de las mujeres lesbianas se tuvo en cuenta que i) los hechos ocurrieron en un espacio de homosocialización; ii) fueron asesinadas con su pareja; iii) la calidad de las víctimas como defensoras de derechos humanos; iv) expresiones discriminatorias del autor del hecho; y v) el hecho de que los presuntos autores hacen parte de organizaciones al margen de la ley¹⁸⁰⁵. Por su parte, en el caso de los hombres gay, se tomó en consideración que: i) fueron asesinados como pareja; ii) los hechos tuvieron lugar en espacios de homosocialización; iii) los hechos tuvieron lugar en la residencia de las víctimas; iv) la violencia excesiva que se usó para asesinarlos; v) la presunta participación de grupos homofóbicos; vi) la presunta participación de grupos paramilitares; y vi) el tipo de arma utilizada¹⁸⁰⁶.

996. Finalmente, en el caso de las mujeres trans, los factores que determinaron la clasificación de estos homicidios como homicidios por prejuicio, fueron: i) la ocurrencia de los hechos en espacios de homosocialización o zonas de parada de quienes ejercen las prostitución; ii) la violencia excesiva con que se cometieron esos homicidios; iii) la existencia de informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que alertaban sobre el riesgo de estas personas, en razón de amenazas previas; iv) la presunta responsabilidad de grupos transfóbicos; v) la presunta responsabilidad de grupos armados ilegales; y v) la condición de víctimas de defensores de derechos humanos o activistas LGBTI¹⁸⁰⁷.
997. La sociedad civil también llamó la atención sobre el hecho de que esos casos permanecen en la impunidad. Así, se señaló que si bien entre los años 2006 - 2011, se habrían registrado 542 homicidios de personas LGBTI, en 300 de ellos no se tiene conocimiento de la existencia de procesos penales cerrados o en curso, principalmente porque la gran mayoría de ellos se refieren a personas no identificadas y registradas como N.N.¹⁸⁰⁸. En relación con los 242 homicidios restantes, cerca de la mitad de los casos se encontrarían en etapa de indagación preliminar (aún por identificarse los autores), y cerca del 32% habrían sido archivados ante la imposibilidad de establecer la identidad de los autores¹⁸⁰⁹.

¹⁸⁰⁴ Por otra parte, en los años bajo estudio no se reportó ningún caso de personas bisexuales que hubieran sido asesinadas aparentemente por prejuicio, ni se conoció de ningún homicidio por prejuicio perpetrado en contra de hombres trans, de tal manera que las cifras que se presentan de personas trans asesinadas, se refiere exclusivamente a mujeres trans. Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 18.

¹⁸⁰⁵ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 19.

¹⁸⁰⁶ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 20.

¹⁸⁰⁷ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 21.

¹⁸⁰⁸ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 25.

¹⁸⁰⁹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 26.

Abuso policial

998. La CIDH ha venido recibiendo información sobre instancias de abuso policial contra las personas LGBTI desde hace varios años. En una audiencia celebrada en noviembre de 2009, en el marco del 137º período de sesiones, la Comisión recibió información sobre actos de violencia por parte de agentes de la Policía Nacional, hostigamientos y amenazas contra miembros de la comunidad LGBTI¹⁸¹⁰. En este sentido, la CIDH continuó recibiendo información sobre casos de violencia policial contra personas LGBTI, que en los años 2010-2011 habrían alcanzado el número de 64 casos, la mayoría de los cuales se refieren a agresiones físicas y verbales, siendo la población trans el grupo más afectado. Asimismo, las ciudades de mayor ocurrencia de los hechos serían Cartagena, Barranquilla, Cali y Bogotá. De los casos reportados, sólo se habrían abierto 20 investigaciones disciplinarias en control interno de la Policía Nacional, y se habrían efectuado cinco sanciones disciplinarias¹⁸¹¹.
999. Durante el año 2012, en la región Caribe se conoció de 16 instancias de abuso policial contra mujeres trans, hombres gay y mujeres lesbianas en los Departamentos Atlántico (9), Bolívar (4), Magdalena (2) y Sucre (1)¹⁸¹². La gran mayoría de estos sucesos involucran alegadas situaciones de agresiones físicas por parte de agentes de la policía, y en algunos casos, agresiones verbales y amenazas de muerte si denunciaban lo sucedido. En relación con las víctimas del abuso policial denunciado en esta región, se incluye a mujeres trans que ejercen el trabajo sexual, estilistas, estudiantes, y a activistas y defensores/as de derechos de personas LGBTI. En cuanto a la investigación, según la información allegada por la organización Caribe Afirmativo, la mayoría de estas personas habrían interpuesto denuncia penal, y en algunos de estos casos se informa que se estarían adelantando investigaciones, incluyendo en procedimientos disciplinarios¹⁸¹³.
1000. Adicionalmente, la sociedad civil notó que persisten los problemas de registro de los casos frente a las denuncias y quejas por faltas leves, graves y gravísimas que comete la policía contra la población LGTB¹⁸¹⁴, así como la ausencia de protocolos y rutas de atención y protección¹⁸¹⁵, fallas en la coordinación institucional¹⁸¹⁶, brechas en el seguimiento y evaluación de la política de prevención y atención¹⁸¹⁷, falta de adopción de planes de trabajo¹⁸¹⁸, vacíos en el seguimiento

¹⁸¹⁰ CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 79.

¹⁸¹¹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: "Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans" (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013.

¹⁸¹² Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, págs. 50-61.

¹⁸¹³ Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, págs. 50-61.

¹⁸¹⁴ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: "Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans" (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 57.

¹⁸¹⁵ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: "Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans" (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 63.

¹⁸¹⁶ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: "Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans" (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 66.

¹⁸¹⁷ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: "Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans" (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 58.

¹⁸¹⁸ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en*

y la evaluación de casos, y ausencia de indicadores de proceso y resultado¹⁸¹⁹. Al respecto, la CIDH toma nota de la información aportada por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, relativa a la adopción de medidas por parte de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal para incluir en los formatos de denuncias y atención a víctimas, la variable de orientación sexual e identidad de género¹⁸²⁰.

1001. Por otra parte, la Comisión también ha recibido información que indica que en las ciudades donde hay políticas públicas en derechos humanos y población LGBT y existe participación activa de los órganos del Ministerio Público, así como mayor movilización social, se han mejorado el diseño de las medidas para la atención y prevención del abuso policial¹⁸²¹. La Comisión considera que estos pasos pueden producir avances importantes. La Comisión valora asimismo que, de acuerdo a lo informado por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, la Policía Nacional se encuentra adelantando la implementación de la “Estrategia de Protección a Personas Vulnerables”, fomentando “la cultura de denuncia formal” con miras a que las instituciones involucradas puedan contar con elementos de información indispensables para un abordaje integral en la investigación de los casos. No obstante, el Estado reconoce que el proceso penal se dificulta, entre otras razones, porque generalmente no se tiene la información que permita “clasificar” a la víctima de que se trate como parte de la población LGBTI¹⁸²². Cabe destacar que un grupo de mujeres trans también concuerda que las estrategias que se han adelantado en Bogotá para sensibilizar a miembros de la fuerza pública han disminuido las agresiones por parte de agentes; pero que sin perjuicio de ello, las situaciones de violencia hacia las mujeres trans siguen ocurriendo a causa de los prejuicios que se tienen en contra de ellas y por abuso de poder¹⁸²³.

Respuesta estatal frente a la violencia contra personas LGBTI: insuficiencia de medidas para prevenir la violencia y falencias en la investigación de estos actos

1002. En cuanto a la impunidad de los asesinatos y actos de violencia contra las personas LGBTI, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas destacó en 2010 respecto de Colombia “la particular vulnerabilidad de ciertos grupos como (...) las lesbianas, los gays, los bisexuales y las personas transgénero. Al Comité le preocupa la falta de investigaciones penales y la lentitud en los avances de investigaciones existentes, ya que muchas de estas se quedan en etapas previas de investigación, contribuyendo así a la continuada impunidad para graves violaciones de los derechos humanos (...)”¹⁸²⁴.

Colombia, 2010-2011, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 66.

¹⁸¹⁹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 66.

¹⁸²⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 591.

¹⁸²¹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 57.

¹⁸²² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 590.

¹⁸²³ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 193.

¹⁸²⁴ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales, Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 12.

1003. La Comisión tiene en cuenta la expedición de la Directiva sobre “garantías y respeto a los derechos de la comunidad LGBT” del Ministerio de Defensa Nacional en el año 2010, la cual sustituyó a la Directiva Policial Transitoria 058 de 2009, como medida para evitar el abuso policial¹⁸²⁵. En relación con esta Directiva, la CIDH sostuvo en 2011 que:¹⁸²⁶

Esta directiva contiene una serie de criterios para fomentar en los miembros de la Policía el respeto y la protección a la comunidad LGBTI. De acuerdo a la información recibida por la Comisión, en el marco de estas directivas se habrían realizado varias reuniones en diversas ciudades del país¹⁸²⁷ en donde en algunas se establecieron acuerdos para crear inter alia planes de trabajo para el respeto y reconocimiento de los derechos humanos de la población LGBT; instructivos para la actuación policial con la población LGBT; formación permanente y activa de los miembros de la Policía en cada una de sus divisiones respecto a derechos y acciones de análisis de la diversidad sexual y las identidades de género¹⁸²⁸. Si bien la Comisión valora estas directivas que pudieran representar un avance hacia una mejor protección y reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI, y de las defensoras y defensores de los derechos de los miembros de estas comunidades, la Comisión ha recibido información sobre la falta de implementación efectiva de las directivas¹⁸²⁹.

1004. La CIDH constata que, según la información recibida en el marco de la elaboración del presente informe, el abuso policial contra la población LGBTI persiste, a pesar de las Directivas de la Policía Nacional y de los esfuerzos para erradicarla¹⁸³⁰. Al respecto, por ejemplo, se denunció abuso policial por parte de la Policía del Comando en Santa Marta, Magdalena hacia un grupo de jóvenes defensores de derechos humanos de la organización Redemis el 24 de marzo de 2012, cuando éstos iban precisamente a dictar una capacitación sobre la Directiva 006 de 2010¹⁸³¹. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que se adelanta una investigación disciplinaria en contra de un “patrullero por la conducta de agresión verbal”,

¹⁸²⁵ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales, Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 12. Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Directiva Administrativa Permanente No. 006. Garantías y respeto a los derechos de la comunidad LGBT, 24 de febrero de 2010.

¹⁸²⁶ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 336.

¹⁸²⁷ Colombia Diversa, *Situación de los Derechos humanos de la Población LGBT. Informe Alternativo presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Mayo de 2010, págs. 9-10.

¹⁸²⁸ Véase por ejemplo, Compromisos de la Policía Metropolitana de Cartagena con la Población LGBTI, Disponible en: <http://www.caribeafirmativo.com/wp-content/uploads/2010/07/COMPROMISO-POLICIAL.doc>.

¹⁸²⁹ El 9 de septiembre de 2009, Nathalia Díaz Restrepo, integrante de la organización Santamaría Fundación fue víctima de abuso policial en la ciudad de Cali. Según se establece en la denuncia, cuando Nathalia se encontraba en compañía de Lulu Muñoz caminando por el barrio Las Veraneras en horas de la noche, fue abordada por agentes de policía con placas 241009 quienes les solicitaron una requisa. Dada su identidad Trans ellas solicitaron que la requisa la llevara a cabo una mujer. Sin embargo, los policiales se negaron a ello y procedieron a detenerlas por negarse a ser requisadas. Mientras se llevaba a cabo la detención, Nathalia apeló a la Directiva 058 de la Policía Nacional, ante lo cual uno de los agentes de Policía respondió “ese tratado chimbo no lo estamos irrespetando”. Según se establece en la denuncia, no sólo fue injustificado el arresto sino que en desarrollo del mismo no se cumplieron con los procedimientos legales establecidos como el debido registro y la facilitación de la llamada. Además, alegan que fueron agredidas verbalmente por los policías. Colombia Diversa, *Situación de los derechos humanos de la población LGBT. Informe Alternativo presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Mayo de 2010, pág. 10

¹⁸³⁰ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013. Véase, asimismo, Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012.

¹⁸³¹ Caribe Afirmativo, *¡A mayor visibilidad, mayor riesgo!, Situación de los Derechos Humanos de la Población de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Personas Trans en la Región Caribe*, 2012, pág. 60.

y que “se está programando proyectar pliego de cargos al investigado por los hechos en materia de investigación”¹⁸³².

1005. Puntualmente, se indicó que la Directiva 006 de 2010 tiene un enfoque de prevención, pero no cuenta con mecanismos concretos ni efectivos para la atención ni para la protección de los derechos de la población, lo cual denota la necesidad de diseñar una nueva política con enfoque de derechos¹⁸³³. La sociedad civil también denunció otras irregularidades y falencias en el diseño e implementación de esta Directiva, a saber: (i) inconsistencia en la creación de espacios de interlocución institucionalizados (“mesas de trabajo”), dependiendo de la autoridad local y departamental de que se trate y falta de criterios para establecer si éstas mesas tienen un perfil preventivo, o de protección y atención de casos concretos; y (ii) problemas asociados con el “oficial de enlace” (designado por cada comando departamental de la policía como punto focal para las medidas de atención y prevención), considerando que en la mayoría se trata de oficiales de medio o bajo rango, quienes a su vez, según se indica, son los oficiales denunciados por las personas LGTB como los agresores, convirtiéndose en “juez y parte”; entre otras¹⁸³⁴. En relación con el trámite de quejas y denuncias por abuso policial, se denunció que la Procuraduría General de la Nación y las procuradurías regionales omiten dar seguimiento y aplicar el poder preferente frente a las quejas de abuso policial contra personas LGTB¹⁸³⁵.
1006. El Estado colombiano, por su parte, ha señalado a la CIDH que la FGN “se encuentra trabajando en la elaboración y adopción de protocolos de investigación y reparación para los delitos de mayor impacto”¹⁸³⁶. Más específicamente, el Estado destacó cuatro gestiones adelantadas por la Fiscalía, a saber: i) construcción en proceso de una base de datos con los casos de delitos contra personas LGBTI; ii) en el marco de directrices impartidas por la Dirección Nacional de Fiscalías, se ha instado a los fiscales a adoptar de manera inmediata las acciones y medidas de protección frente a las víctimas y sus familiares; iii) la práctica de comités técnicos jurídicos que busca identificar las dificultades en las investigaciones, así como la identificación de todas las pruebas y estrategias conducentes a esclarecer los crímenes en el menor tiempo posible; y iv) según sea necesario, se verificará la necesidad de conformar grupos de trabajo en las investigaciones a fin de determinar el contexto de patrones delictuales que ocasionen mayor vulnerabilidad a los derechos de estas personas¹⁸³⁷. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que la Policía Nacional “ha empezado a realizar acciones afirmativas” consistentes en “capacitaciones y sensibilizaciones sobre los sectores sociales”, así como “una mayor divulgación de la [D]irectiva 006”¹⁸³⁸. Asimismo, indicó que el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, en el marco de la Mesa de Casos Urgentes, “viene haciendo un seguimiento especial a las acciones adelantadas por la Policía Nacional [...]

¹⁸³² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 593.

¹⁸³³ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 54.

¹⁸³⁴ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, págs. 61-62.

¹⁸³⁵ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo II: “Orden sin libertad: abusos policiales contra lesbianas, gay, bisexuales y personas trans” (Mauricio Albarracín y Viviana Bohórquez Monsalve), Bogotá, 2013, pág. 63.

¹⁸³⁶ Estado de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, DIDHD/GAIIID No. 87816/1237, 2 de noviembre de 2012, pág. 13.

¹⁸³⁷ Estado de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, DIDHD/GAIIID No. 87816/1237, 2 de noviembre de 2012, pág. 15.

¹⁸³⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 587.

enmarcado en la Estrategia de Protección a Poblaciones Vulnerables y al cumplimiento de la [Directiva 006]”¹⁸³⁹.

1007. Sin embargo, las medidas informadas por el Estado, de por sí de carácter general, parecieran no ser suficientes para abordar de manera efectiva la problemática de la violencia contra personas LGBTI en Colombia, en particular cuando se contrasta con las denuncias elevadas por la sociedad civil en relación con la persistencia de graves actos de violencia -incluyendo un elevado número de asesinatos- que ocurren en un contexto generalizado de amenazas y amedrentamiento contra personas LGBTI en Colombia y que según se observó, se extiende a lo largo del territorio nacional.
1008. En cuanto a la conducción de las investigaciones en los casos de asesinato contra las personas LGBTI, la Comisión recibió información sobre serias falencias en la conducción de las mismas, que entorpecen su efectividad y propenden la impunidad. Así, la sociedad civil ha revelado que las autoridades suelen abordar las investigaciones sobre estos hechos como si fueran crímenes pasionales¹⁸⁴⁰, y que las y los investigadores presentan prejuicios que se manifiestan tanto en la inadecuada recolección de evidencias y la falta de preservación adecuada de la escena del crimen¹⁸⁴¹, como en la conducción del proceso sin establecer o tener en cuenta los móviles de los mismos¹⁸⁴². Por otra parte, se indicó que, normalmente al dictar sentencia, a pesar de existir evidencias suficientes para aplicar el agravante de pena, los jueces suelen atenuar la pena y no agravarla¹⁸⁴³.

1009. Así, la sociedad civil cuestiona que en la medida en la que –por los mismos prejuicios existentes– se caracterizan estos crímenes como pasionales desde temprano en las investigaciones, ello conduce a que las y los investigadores no formulen otras hipótesis o abran líneas de investigación que tenga en cuenta si el móvil de estos asesinatos fue la orientación sexual y/o la identidad de género de la víctima. Ello se refleja en la fase de recolección de pruebas y evidencias y genera la impunidad de los casos¹⁸⁴⁴. Al respecto, la CIDH considera ilustrativo de esta situación que en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que “en relación con los asesinatos una mínima parte son atribuidos a homofobia y los otros se refieren a crímenes pasionales y de venganzas personales”¹⁸⁴⁵.

¹⁸³⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 592.

¹⁸⁴⁰ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 28.

¹⁸⁴¹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 28.

¹⁸⁴² Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013.

¹⁸⁴³ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 31.

¹⁸⁴⁴ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 29.

¹⁸⁴⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 589.

1010. Al respecto, ya se ha pronunciado la CIDH al sostener¹⁸⁴⁶

Otro obstáculo frecuente para la debida investigación y sanción de los responsables de crímenes cometidos en contra de personas LGBTI que atraviesan la región es que la mayoría de los crímenes cometidos contra los miembros de estas comunidades suelen identificarse con crímenes pasionales sin que se abran líneas de investigación especializadas que permitan con claridad identificar si el delito fue cometido en el marco del mencionado supuesto o bien, en razón de la orientación o preferencia sexual de las víctimas.

3. Desplazamiento forzado de personas LGBTI, en particular, mujeres trans

1011. Además de las amenazas, situaciones de violencia y asesinatos por parte de grupos armados hacia personas LGBTI en el marco del conflicto armado, otro aspecto importante de la intersección entre conflicto armado y orientaciones sexuales e identidades de género no normativas es el desplazamiento forzado de personas LGBTI. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado señaló que, en general, la población trans es la más “vulnerad[a] a nivel nacional”, debido a que “la expresión de género ocasiona una mayor visibilidad de esta población y por lo tanto aumenta el foco de vulneración y vulneración de derechos humanos”. Puntualizó que “si bien es cierto que un gran número de procesos no ha sido posible individualizar al sujeto activo de la conducta, hay 9 casos con sentencia condenatoria y 90 casos en investigación preliminar”¹⁸⁴⁷.

1012. La CIDH releva un estudio de 2012 sobre las experiencias vividas por mujeres trans que han sido desplazadas desde distintos departamentos de Colombia (Antioquia, Sucre, Norte de Santander, Cundinamarca, Vichada, Valle, Cauca, Huila, Tolima y Meta) hacia Bogotá¹⁸⁴⁸. Este estudio releva que las tres razones principales por las cuales las mujeres trans, y en general, las personas con identidades de género no normativas, son expulsadas de los territorios son: i) amenazas directas por parte de actores armados, que surgen a raíz de la identificación de las mujeres trans como “indeseables”, en el ejercicio de su control de los territorios; ii) el riesgo de reclutamiento forzado –el cual aplica para toda la población en general- tiene implicaciones específicas para las mujeres trans en el sentido de que serían reclutadas como hombres, teniendo con ello que renunciar a sus proyectos de vida relacionados con su feminización; iii) el entorno de guerra y las condiciones socioeconómicas en el país, factores que, aunados al rechazo familiar, en muchos casos, dificultan enormemente la transición por el género de las mujeres trans¹⁸⁴⁹. Así, la intersección entre los riesgos asociados a vivir en un contexto de conflicto armado y el rechazo familiar por su identidad de género ocasiona que abandonen sus territorios y sus lazos familiares¹⁸⁵⁰.

1013. Una vez desplazadas hacia Bogotá, es frecuente que las mujeres trans se asienten en zonas periféricas o directamente en la Zona de Tolerancia del Barrio Santa Fe, caracterizado como

¹⁸⁴⁶ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 337.

¹⁸⁴⁷ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 600.

¹⁸⁴⁸ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012.

¹⁸⁴⁹ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 186.

¹⁸⁵⁰ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 187.

“gueto” o espacio de confinamiento poblacional que sirve para mantener a las personas trans alejadas de la sociedad, y al mismo tiempo en un territorio del que se apropian y en el que se sienten más seguras¹⁸⁵¹. Sin perjuicio de ello, las mujeres trans denuncian ser víctimas de violencia física sistemática, en ciertos casos por parte de ellas mismas¹⁸⁵², como por parte de terceras personas¹⁸⁵³ y de la policía¹⁸⁵⁴. Asimismo, existen indicios de que en Bogotá existen bandas criminales que controlan la movilidad y el trabajo en prostitución de algunas mujeres trans¹⁸⁵⁵.

1014. Las mujeres trans que han tenido que dejar forzosamente sus lugares de origen por motivos vinculados al conflicto armado no siempre se identifican como víctimas de desplazamiento forzado, lo que conlleva a que no accedan a las medidas estatales de atención y reparación previstas para la población general. En los casos de las mujeres trans que sí se identifican en situación de desplazamiento tampoco acuden a estas medidas por falta de información y en ciertos casos descartan de entrada esta posibilidad al indicar que estas políticas no incorporan perspectivas diferenciales que respondan a sus necesidades¹⁸⁵⁶.

1015. La CIDH toma nota de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia, en el sentido de buscar proteger los derechos de personas LGBTI en situación de desplazamiento. Así, en el 2003, la Corte Constitucional sostuvo que la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y enfoques diferenciales sensibles a la “opción sexual”, entre otros (como el género, la etnia y la discapacidad)¹⁸⁵⁷. Asimismo, la Corte Constitucional interpretó el concepto de “familia” y “reunificación familiar” contenido en el artículo 2.4 de la Ley 387 de 1997, en el sentido de sostener que las prerrogativas ahí contenidas para los familiares incluye, además de las y los parientes, “a los cónyuges y compañeros o compañeras permanentes”¹⁸⁵⁸.

¹⁸⁵¹ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 191.

¹⁸⁵² La violencia que se genera entre las mujeres trans se debe en gran parte a la rivalidad que existe entre ellas, ante una situación de competencia por las pocas oportunidades de trabajo disponibles para ellas. Factores sociales y culturales “arrojan” a las mujeres trans a ejercer la peluquería o la prostitución, como si les correspondiera naturalmente y no tuvieran habilidades en otras áreas. Como factor agravante, estas labores tienen adscritas poco valor social, están mal remuneradas y no ofrecen beneficios laborales satisfactorios. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, págs. 187, 189.

¹⁸⁵³ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 191.

¹⁸⁵⁴ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 193.

¹⁸⁵⁵ Este estudio aclara que si bien las mujeres trans que participaron en la investigación no mencionaron explícitamente sentirse impactadas por ningún grupo armado en Bogotá, ello no significa que el conflicto armado interno no tenga efectos en Bogotá. Asimismo, se indica que es posible que por miedo o debido a la normalización de las relaciones con estos actores armados, las entrevistas no hayan arrojado resultados directos en ese sentido. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 192.

¹⁸⁵⁶ Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Susana Herrera Galvis et al., *¡A mí me sacaron volada de allá! Relatos de Mujeres Trans Desplazadas Forzosamente hacia Bogotá*, abril de 2012, pág. 193.

¹⁸⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-602, 23 de julio de 2003, expediente T-698846 (MP. Jaime Araújo Rentería).

¹⁸⁵⁸ Asimismo, sostuvo que “los artículos 5, 7, y 15 de la Ley 975 de 2005, 11 de la Ley 589 de 2000, 14 y 15 de la Ley 971 de 2005 y 2 de la Ley 387 de 1997 se declararán exequibles siempre que se entienda que, cuando corresponda, sus previsiones, en igualdad de condiciones, se aplican también a los integrantes de las parejas del mismo sexo”. Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 28 de enero de 2009, Expediente D-7290 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

1016. La CIDH valora positivamente este marco de protección e interpretación de los derechos de personas LGBTI en situación de desplazamiento. Sin embargo, la CIDH toma nota también de los señalamientos hechos por agencias de Naciones Unidas en el sentido de sostener que existe un vacío en el diseño “de un enfoque diferencial sensible a la opción sexual” por parte del Estado y del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)¹⁸⁵⁹. En este sentido, la CIDH observa que el Estado debe diseñar y adoptar medidas efectivas para prestar la atención adecuada a las personas LGBTI en situación de desplazamiento. Estas medidas deben partir de un enfoque diferencial en la política de atención a la población en situación de desplazamiento que tome en cuenta las intersecciones con las orientaciones sexuales y las identidades de género no normativas.

4. Otros desafíos estructurales en la respuesta estatal que impiden abordar de manera global y efectiva la problemática que viven las personas LGBTI en Colombia

Inexistencia de información oficial desagregada

1017. La sociedad civil ha denunciado reiteradamente que no existen reportes de información, estadísticas o cifras oficiales anuales que permitan visibilizar y examinar la situación de derechos humanos de las personas LGBTI en Colombia. En particular, que aún no existen sistemas de información que registren de manera diferenciada las violaciones que se cometen en contra de personas LGBTI, ni se conoce el número de víctimas LGBTI acreditadas como tales¹⁸⁶⁰, por lo que no es posible aportar cifras oficiales en torno a la dimensión de la discriminación¹⁸⁶¹. Igual vacío de información ocurre en relación con personas LGBTI en situación de desplazamiento forzado¹⁸⁶², invisibilizando estas situaciones e impidiendo una respuesta estatal efectiva.

1018. Sin perjuicio de ello, la CIDH fue informada por parte del Estado que la Policía Nacional cuenta con los análisis cualitativos y cuantitativos que realiza el Centro de Investigaciones Criminológicas y el Observatorio del Delito, respectivamente, los cuales cuentan con una variable que “permite sistematizar la información por violaciones cometidas en contra de personas de la comunidad LGBTI”. Las fuentes para recolectar esta información son los actos urgentes y diligencias judiciales referentes a cada caso¹⁸⁶³. Sin embargo, la CIDH no cuenta con la información suficiente para determinar la efectividad de estos sistemas de información ni el alcance que tendrían en el abordaje efectivo de la problemática.

1019. En este sentido, la sociedad civil colombiana ha manifestado su preocupación en torno a la inexistencia de sistemas de información que den cuenta de las violencias de que son objeto

¹⁸⁵⁹ Véase, entre otros, ACNUR, *Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia*, 2006, págs. 34 y 37; Colombia Diversa, *Todos los Deberes, Pocos los Derechos, Situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009*, Capítulo: “Desplazamiento Forzado contra las Personas LGBT: reflexiones para la investigación e implementación de políticas públicas”, Bogotá, 2011, p. 144.

¹⁸⁶⁰ Colombia Diversa, *Punteo*. Documento entregado a la CIDH durante la visita en diciembre de 2012.

¹⁸⁶¹ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 9.

¹⁸⁶² Colombia Diversa, *Todos los Deberes, Pocos los Derechos, Situación de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y transgeneristas en Colombia 2008-2009*, Capítulo: “Desplazamiento Forzado contra las Personas LGBT: reflexiones para la investigación e implementación de políticas públicas”, Bogotá, 2011, pág. 133.

¹⁸⁶³ Estado de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, DIDHD/GAIID No. 87816/1237, 2 de noviembre de 2012.

personas LGBTI, si bien algunas Procuradurías indican que sí existe una forma de registrar violaciones de las que son víctimas las personas LGBTI¹⁸⁶⁴. A pesar de que en la actualidad se cuenta con mayor información de fuente oficial, se sostiene que ello responde a la sistematización de las violaciones que han hecho organizaciones de derechos humanos LGBTI, y no a la existencia de sistemas de información oficiales que las registren¹⁸⁶⁵. La inexistencia de sistemas unificados de información no sólo invisibiliza las violaciones perpetradas en contra de esta población, sino que le resta consistencia a la información recabada por las autoridades estatales¹⁸⁶⁶. En este sentido, la CIDH insta al Estado a crear sistemas de información que permitan recabar y producir estadísticas oficiales a nivel nacional sobre actos de violencia dirigidos contra personas LGBTI, o aquellas percibidas como tales.

Ausencia de política pública para personas LGBTI

1020. En abril de 2013 el Estado confirmó que “no ha emitido aún una política pública nacional exclusiva para el sector LGBTI”¹⁸⁶⁷. Durante la visita, el Ministerio del Interior informó a la CIDH que el Gobierno se encontraba lanzando una campaña pública de sensibilización sobre los derechos de las personas LGBTI¹⁸⁶⁸. Por otra parte, se recibió información sobre el Decreto 4530 de 2008, que dispuso que el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, diseñara programas de asistencia técnica, social y de apoyo a esta población, además de facultar al Ministerio del Interior y Justicia para crear lineamientos de política pública para la garantía de derechos de población LGBTI¹⁸⁶⁹. En ese marco, se han realizado reuniones entre el Ministerio del Interior y líderes de la población LGBTI en las cuales se acordó crear un Comité de Apoyo Técnico compuesto por activistas y líderes LGBTI y adelantar encuentros regionales¹⁸⁷⁰.
1021. Asimismo, el Estado informó que el 7 de noviembre de 2012 se suscribió un acuerdo de voluntades entre el Vicepresidente de la República, el Ministerio del interior, la Procuraduría

¹⁸⁶⁴ La sociedad civil indicó que varias de las Procuradurías respondieron que sí existe una forma de registrar violaciones de las que son víctimas personas LGTB a través del Sistema de Información Misional – SIM, el cual aparentemente “contiene algunas referencias a la preferencia sexual”. Sin embargo, no explicitan su forma de operación, ni si se contemplan variables diferenciadas según la orientación sexual o identidad de género de la víctima. Es claro que no existe un sistema de información unificado, pues cada una de las Personerías aluden a un sistema de información distinto: unas aluden a un sistema de registro que se deriva del Sistema de Control Interno, que nada tiene que ver con el registro de violaciones a derechos humanos; otras mencionan la Ley 1448 de 2011, que sólo se refiere a los formatos de declaración de víctimas en el marco del conflicto armado, por lo cual no contempla a todas las víctimas; y otras se refieren a bases de datos o archivos creados por algunas personerías sin criterio unificado. Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág. 10.

¹⁸⁶⁵ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág.9.

¹⁸⁶⁶ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013, pág.11.

¹⁸⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “LGTBI”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013, p. 8.

¹⁸⁶⁸ Información proporcionada en la reunión con autoridades estatales, llevada a cabo en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

¹⁸⁶⁹ La CIDH fue informada que este Decreto fue posteriormente modificado por el artículo 1 del Decreto 2893 de 2011 y luego por el artículo 26 del Decreto Nacional 4085 de 2011. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “LGTBI”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013, pág. 3.

¹⁸⁷⁰ CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, Observaciones Preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia, 7 de diciembre de 2012, No. 144A/12. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>

General de la Nación, la Policía Nacional y la Fiscalía General con el propósito de impulsar y fortalecer las acciones vinculadas con la Mesa de Casos Urgentes de los sectores sociales LGBTI, que funciona desde el 15 de septiembre de 2011¹⁸⁷¹. El acuerdo prevé i) la identificación de casos y seguimiento para que desde la institucionalidad se propenda por garantizar acciones afirmativas concretas frente a los casos de vulneración de los derechos de los sectores sociales LGBTI, ii) gestionar con las entidades del Estado del orden nacional, acciones que mitiguen las situaciones de vulnerabilidad de los sectores sociales LGBTI, iii) articular los esfuerzos de las entidades nacionales con los compromisos e iniciativas de las instituciones regionales y locales, priorizando y canalizando la información para darle mayor agilidad a la resolución de casos, iv) informar y abrir espacios de diálogo para que la sociedad civil conozca las medidas con enfoque diferencial y sea parte activa de los procesos para que se desarrollen¹⁸⁷².

1022. El Estado informa que desde la creación de la Mesa de Casos Urgentes se ha hecho seguimiento a una serie de casos referidos por organizaciones de la sociedad civil de delitos contra personas LGBTI, incluyendo casos de abuso policial. El Estado reiteró asimismo que la Mesa de Casos Urgentes continúa adelantando “una serie de acciones afirmativas con el fin de ayudar a disminuir los problemas de vulneración y violación de DDHH”, destacando el trabajo interinstitucional entre la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y Fiscalía General de la Nación¹⁸⁷³. La CIDH reconoce y valora los avances desplegados por el Estado a través de esta Mesa, incluyendo la descentralización de la misma en los departamentos donde ha habido un aumento de las denuncias. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado destacó la descentralización de la Mesa a la ciudad de Barranquilla, “dado el alto número de denuncias y a la circulación de panfletos en el departamento donde amenazaban a las mujeres trans en ejercicio de la prostitución y hombres gays portadores de VIH Sida”¹⁸⁷⁴. Así, el Estado informó que ha realizado una serie de visitas al Departamento del Atlántico, en razón de los panfletos amenazantes que han surgido en dicha entidad, y que ha adelantado una serie de compromisos y mecanismos destinados a reducir la discriminación y agresión física y simbólica contra personas LGBTI. El Estado también informó sobre distintas acciones que se han desplegado gracias a la Mesa de Casos Urgentes en los Departamentos del Valle del Cauca y Bolívar¹⁸⁷⁵.

1023. Por su parte, la sociedad civil indicó que, a pesar de la existencia una “Mesa de Casos Urgentes” presidida por el Ministerio del Interior y en la que participan la Fiscalía y Policía Nacional -la cual fue creada mientras se formulaba la política pública nacional LGBTI - ésta sería ineficiente, porque no se cuenta con criterios claros sobre cuáles son los casos que deben ser evaluados por la misma¹⁸⁷⁶. Asimismo, la sociedad civil consideró que el equipo de trabajo del Ministerio del Interior no contaría con las capacidades técnicas suficientes para atender efectivamente la situación de personas LGBTI, circunstancia que se vería reflejada en el hecho de que las problemáticas relativas a personas LGBTI pretenderían ser abordadas con una perspectiva similar a la de los pueblos indígenas.

¹⁸⁷¹ Programa Presidencial de DDHH y DIH, OFI12-00131721/ JMSC 34020, 22 de noviembre de 2012.

¹⁸⁷² Programa Presidencial de DDHH y DIH, OFI12-00131721/ JMS C 34020, 22 de noviembre de 2012.

¹⁸⁷³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 588.

¹⁸⁷⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 588.

¹⁸⁷⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “LGTBI”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013; y Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 599.

¹⁸⁷⁶ Colombia Diversa, *Punteo*. Documento entregado a la CIDH durante la visita en diciembre de 2012.

1024. La CIDH reconoce los esfuerzos del Estado en materia de política pública, a través de la emisión de decretos, ordenanzas y acuerdos a nivel distrital (Bogotá), departamental (Valle del Cauca) y a nivel municipal (Municipio de Medellín)¹⁸⁷⁷. Asimismo, la CIDH valora los esfuerzos desplegados por el Estado para incentivar el desarrollo del trabajo comunitario a favor de la población LGBTI y fomentar el desarrollo de las Mesas Autónomas Municipales e Intermunicipales en San Andrés, Sincelejo y Quibdó¹⁸⁷⁸.
1025. La Comisión también tiene en cuenta la información aportada por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, sobre los avances en el proceso de concertación de la política pública para personas LGBTI, y los componentes de la misma que ya se habría concluido, por ejemplo: i) la formulación del “Marco Político y Conceptual con los enfoques de género, enfoque de derechos, enfoque interseccional, enfoque territorial y enfoque diferencial: definiciones y principios así como un recorrido teórico sobre sexualidad y género y los procesos de emancipación social de las minorías [LGBTI]”; ii) las actividades de consulta participativa en el desarrollo de la formulación de la política pública; iii) el desarrollo del segundo componente del proceso de formulación, denominado “Línea base”; y iv) la gestión interinstitucional adelantada por el Ministerio del Interior “con el fin de incluir a los sectores sociales LGBTI en los distintos planes y proyectos del Estado”¹⁸⁷⁹. Asimismo, la CIDH toma nota del convenio que estaría adelantando el Ministerio del Interior con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para hacer un “diagnóstico sobre la afectación a los derechos humanos” en contra de la comunidad LGBTI¹⁸⁸⁰.
1026. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH observa que no existe aún una política pública consolidada a nivel nacional en materia de derechos de personas LGBTI. Aunque durante y después de la visita, las autoridades han informado que se está trabajando en ello, las organizaciones de la sociedad civil han sido consistentes en indicar que tras tres años de reuniones, los avances son insuficientes¹⁸⁸¹. La Comisión exhorta a las autoridades responsables a redoblar sus esfuerzos para desarrollar una política pública integral, en consulta con organizaciones de la sociedad civil y demás actores relevantes.

Conclusiones

1027. La CIDH observa que las lesbianas, los gays, y las personas trans, bisexuales e intersex han sido históricamente sometidas a discriminación y violencia con base en su orientación sexual e identidad de género en Colombia; situación exacerbada por el conflicto armado, manifestándose principalmente en dos aspectos: actos de violencia (asesinatos, ataques y amenazas) por parte de grupos armados, quienes hacen de estas personas un objetivo militar, y el desplazamiento forzado. Esta situación de discriminación y violencia se ve agravada por un contexto social y

¹⁸⁷⁷ Decretos 608 y 256 de 2007 y Acuerdo 371 de 2009 (Bogotá), Ordenanza 490 del 2011 (Valle del Cauca), y Acuerdo 329 de 2011 (Municipio de Medellín). Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “LGTBI”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013, págs. 3-4.

¹⁸⁷⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Documento “LGTBI”*, recibido por la CIDH el 3 de mayo de 2013, pág. 12.

¹⁸⁷⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párrs. 594-597.

¹⁸⁸⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 598.

¹⁸⁸¹ CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita in loco a Colombia, *Observaciones Preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, 7 de diciembre de 2012, No. 144ª/12. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

político en el cual se disputa en un proceso de alta contención política el reconocimiento de ciertos derechos de personas LGBTI. Por otra parte, la CIDH observa que si bien ha habido avances en materia de medidas estatales para prevenir y sancionar la violencia contra estas personas, éstas no han sido efectivas. Así, se observa que la situación de violencia es generalizada en todo el país y se concentra en hombres gays, mujeres trans, mujeres lesbianas, así como activistas y defensores/as de derechos humanos de personas LGBTI.

1028. En materia de prevención de la violencia y de situaciones de abuso policial, la CIDH observa que existen fallas en la implementación de la Directiva 006 de 2010. Por otra parte, la CIDH toma nota de las graves falencias en la investigación de los asesinatos y actos de violencia en contra de personas LGBTI. En particular, los homicidios de personas LGBTI siguen siendo calificados prematuramente como pasionales, obstaculizándose una investigación efectiva, lo cual propende situaciones de impunidad.
1029. Por otra parte, si bien ha habido avances en materia de disponibilidad de información oficial, persiste la necesidad de contar con sistemas estatales unificados de información, lo cual invisibiliza las situaciones de violencia contra las personas LGBTI. En materia de política pública, la CIDH observa que luego de tres años de negociaciones, aún no se ha adoptado una política pública en la materia. Asimismo, la CIDH quedará a la espera de examinar los resultados del acuerdo de voluntades suscrito en noviembre de 2012, entre las distintas entidades estatales para el impulso de la Mesa de Casos Urgentes, la cual es criticada por la sociedad civil por la falta de criterios claros sobre la tramitación de los casos.

Recomendaciones

1030. Con base en las consideraciones en el presente capítulo, la CIDH formula las siguientes recomendaciones al Estado colombiano:
1. Adoptar las medidas necesarias para garantizar que se respeten los derechos de personas LGBTI a la igualdad y no discriminación por parte de las distintas autoridades estatales e instancias del Estado.
 2. Diseñar y adoptar las medidas necesarias para prevenir actos de violencia y discriminación contra personas lesbianas, gays, bisexuales trans e intersex, protegerlas de estos abusos, y responder con debida diligencia cuando son cometidos, tanto por parte de agentes estatales como por parte de terceras personas y grupos armados, en todo el territorio nacional.
 3. Adoptar las medidas estatales necesarias para asegurarse que se adelanten investigaciones efectivas en los casos de asesinatos y actos de violencia contra personas LGBTI, incluyendo abrir líneas de investigación que permitan considerar si fueron cometidos con base en la orientación sexual, identidad de género y expresión de género, real o percibidas de las víctimas. Fortalecer la capacitación de las autoridades encargadas de investigar y responder frente a casos de discriminación y violencia contra personas LGBTI.
 4. Adoptar las medidas estatales necesarias para que se implemente de manera efectiva la Directiva 006 de 2010, en aras de evitar las instancias de abuso policial. Considerar la adopción de medidas adicionales no solamente para capacitar y sensibilizar a funcionarios/as en el área de derechos humanos de personas LGBTI, sino para abordar de manera más global la atención a personas LGBTI y la protección de sus derechos por parte de la policía y operadores de justicia.

5. Adoptar las medidas estatales necesarias y efectivas para que se adelanten investigaciones y procedimientos disciplinarios contra funcionarios/as que ejerzan actos de violencia verbal o física contra personas LGBTI.
6. Adoptar medidas para la aplicación debida de las disposiciones legales existentes, cuando sea aplicable, por parte de operadores de justicia en los casos de violencia contra personas LGBTI.
7. Diseñar e implementar medidas efectivas para prestar la atención adecuada a las personas LGBTI en situación de desplazamiento, que adopten un enfoque diferencial del impacto del conflicto armado específicamente en personas LGBTI. Con base en estas medidas, realizar labores de capacitación y campañas de sensibilización a funcionarios/as que atienden a población en situación de desplazamiento forzado sobre las necesidades y los derechos de personas LGBTI.
8. Diseñar e impulsar sistemas de información y registro, con datos oficiales recabados a nivel nacional que permitan visibilizar, y abordar de manera efectiva la situación de violaciones a los derechos humanos de personas LGBTI.
9. Adoptar medidas estatales necesarias para establecer una mayor claridad en los criterios de selección de casos para la Mesa de Casos Urgentes.
10. Diseñar, adoptar e implementar una política pública nacional integral en materia de protección de derechos de personas LGBTI.

G. Personas Privadas de Libertad

1. Sistema penitenciario: panorama, principales desafíos y necesidad de una política criminal garantista

1031. En esta sección la Comisión Interamericana presenta una descripción general de los principales elementos que componen el sistema penitenciario colombiano, y analiza los que considera son los problemas más graves que éste enfrenta actualmente: el hacinamiento y el crecimiento acelerado de la población penal, y las deficiencias en la prestación de los servicios de salud en los centros penales. Asimismo, la Comisión se refiere brevemente a otros aspectos relevantes que llamaron su atención durante la visita *in loco*, como la falta de separación entre procesados y condenados, la falta de agua potable en algunos penales, las detenciones arbitrarias, la situación de las personas LGBTI y de los centros para personas menores de edad. Finalmente, la CIDH se refiere a la forma como se puede reforzar el monitoreo de los centros de privación de libertad.

1032. La CIDH es consciente de que estos no son los únicos desafíos que enfrenta el Estado colombiano en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, hay otros relativos a aspectos como: alimentación, visitas familiares, denuncias de tratos crueles, inhumanos y degradantes, personal penitenciario, mujeres privadas de libertad, oportunidades de estudio y trabajo, entre otros. Sin embargo, en vista de la naturaleza, brevedad y propósito del presente informe estos temas no serán analizados aquí, lo que no implica de modo alguno que sean menos relevantes que los presentados.

2. Aspectos generales

1033. La República de Colombia es Estado parte, entre otros, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, el Estado colombiano es parte, entre otros, de los siguientes tratados del sistema de Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁸⁸². Por medio de todos estos instrumentos internacionales el Estado colombiano adquirió obligaciones vinculantes de respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en su territorio o jurisdicción.
1034. El marco jurídico nacional aplicable a las personas privadas de libertad está compuesto fundamentalmente por la Constitución Política¹⁸⁸³, el Código Penal¹⁸⁸⁴ –modificado considerablemente durante una década–, el Código de Procedimiento Penal¹⁸⁸⁵ y el Código Penitenciario y Carcelario¹⁸⁸⁶ y sus normas conexas y reglamentarias.
1035. Los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad son las autoridades judiciales competentes para los asuntos relacionados con la ejecución de las sanciones penales, una vez exista un fallo ejecutoriado. Éstos tienen el mandato legal de adoptar las decisiones necesarias para que se cumplan las sentencias ejecutoriadas que imponen las sanciones penales¹⁸⁸⁷. En cambio, la ejecución material de las sentencias penales y de la detención precautiva o preventiva, la aplicación de las medidas de seguridad y el control de las penas accesorias fijadas en el Código Penal corresponde al Instituto Nacional Penitenciario (INPEC)¹⁸⁸⁸.
1036. El INPEC fue establecido desde 1992 como una entidad pública adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa¹⁸⁸⁹; lo que aún se mantiene con relación al actual Ministerio de Justicia y Derecho¹⁸⁹⁰. El Director General del INPEC es “un agente del Presidente de la República y funcionario de su libre nombramiento y remoción”¹⁸⁹¹. El INPEC está compuesto por un Consejo Directivo; cinco Direcciones: Custodia y Vigilancia, Regionales, Atención y Tratamiento, Escuela de Formación y Gestión Corporativa; y seis oficinas asesoras.

¹⁸⁸² Disponible en: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

¹⁸⁸³ En particular sus artículos 28, 29, 30, 32 y 34, relativos al derecho a la libertad personal, el derecho al debido proceso, la presunción de inocencia, los principios de legalidad y favorabilidad, *habeas corpus*, flagrancia, prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

¹⁸⁸⁴ Ley 599 de 2000, Diario Oficial No. 44.097 del 24 de julio de 2000.

¹⁸⁸⁵ Ley 906 de 2004, Diario Oficial No. 45.657 del 31 de agosto de 2004.

¹⁸⁸⁶ Ley 65 de 1993, Diario Oficial No. 40.999 del 19 de agosto de 1999.

¹⁸⁸⁷ Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, arts. 38 y 41.

¹⁸⁸⁸ Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, arts. 14 y 35.

¹⁸⁸⁹ El INPEC nace a la vida jurídica mediante el Decreto 2160 de 1992 (D.O. No. 40.703 del 31 de diciembre de 1992) “Por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia”. Esta norma establece la naturaleza jurídica, objetivos, funciones y organización interna del INPEC. También son pertinentes a la estructura y funcionamiento del INPEC el Código Penitenciario y Carcelario; el Decreto 407 de 1994 (D.O. No. 41.233 de 21 de febrero de 1994) “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”; el Decreto No. 270 de 2010 (D.O. No. 47.607 de 29 de enero de 2010) “Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se determinan las funciones de sus dependencias”; y el Decreto No. 4151 de 2011 (D.O. 48.242 del 3 de noviembre de 2011) “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario IPEC y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸⁹⁰ Decreto 2897 de 2011 (D.O. No. 48.158 de 11 de agosto de 2011) “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.

¹⁸⁹¹ Decreto 2160 de 1992, art. 8.

1037. De acuerdo a la información aportada por el Instituto Nacional Penitenciario durante la visita, dicha autoridad administraba un total de 144 establecimientos penitenciarios del orden nacional divididos en seis direcciones regionales. En la siguiente tabla se presenta la información relativa a la estructura regional del INPEC, sus departamentos, número de establecimientos penitenciarios, capacidad de alojamiento oficial y población reclusa.

Región	Establecimientos Penitenciarios ¹⁸⁹²	Departamentos	Capacidad Real	Total Población
Central	42	Amazonas, Boyacá, Caquetá, Cundinamarca, Huila, Meta, Tolima y Casanare,	28,481	38,122
Occidente	25	Cauca, Nariño, Putumayo y Valle.	14,414	22,016
Noreste	22	Antioquia y Chocó.	8,414	15,399
Norte	16	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.	7,180	12,327
Oriente	16	Arauca, Cesar, Norte Santander y Santander.	7,142	11,829
Viejo Caldas	23	Boyacá, Caldas, Quindio, Risaralda y Tolima.	10,095	14,191
Totales	144		75,726	113,884

Fuente: INPEC.

1038. En relación con los datos utilizados en el presente informe, es de indicar que las consideraciones realizadas por la Comisión respecto de los niveles de ocupación y hacinamiento toman como base los datos oficiales relativos a la capacidad de alojamiento de las instalaciones de los centros penales¹⁸⁹³.

1039. Del total de 113,884 personas privadas de libertad al 31 de diciembre de 2012, 79,313 estarían condenados y 34,571 serían sindicados; con lo cual las personas en prisión preventiva constituirían el 30.35% de la población penal. Asimismo, había un total de

¹⁸⁹² En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que a diciembre de 2013, el INPEC administra un total de 138 “establecimientos de reclusión”, teniendo en cuenta que se habían realizado “unas fusiones de los establecimientos de reclusión lo cual generó la figura de los denominados complejos penitenciarios”. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 601.

¹⁸⁹³ Estos datos oficiales relativos a la capacidad de alojamiento o al número de cupos de las instalaciones de los centros penales no necesariamente son exactos ni necesariamente siguen criterios técnicos precisos; sin embargo, son utilizados en este informe por razones prácticas. A este respecto, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-153-98, dejó constancia de la incapacidad del INPEC y del Ministerio de Justicia para establecer un criterio técnico preciso del número de plazas en las cárceles, y por consiguiente de la capacidad de alojamiento del sistema penitenciario. Ello sobre la base de los siguientes factores: (i) La mayoría de las cárceles tienen celdas colectivas en las que no se toma en cuenta un criterio de área mínima por recluso; (ii) A la mayoría de las cárceles construidas se les proyectó una capacidad y luego se les asignó otra, dadas las adecuaciones o ampliaciones; (iii) A la mayoría de las cárceles adaptadas no se les calculó técnicamente una capacidad instalada y una de funcionamiento; (iv) Las mejoras y ampliaciones cambiaron todo registro y opción de racionalización cuantitativa de los cupos, aun en aquellos sitios donde la construcción es reciente; y (v) En los hechos, las deficientes condiciones –físicas, hidráulicas, eléctricas, etc. –de las cárceles hacen que muchas celdas no puedan ser empleadas. Todo ello además de otros factores que introducen imprecisión en el manejo de estadísticas, véase a este respecto por ejemplo: El Tiempo, *El Inpec desconoce la identidad de 28 mil presos bajo su custodia*, 18 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7621228>.

8,497 mujeres privadas de libertad, representando el 7.46% de la población penal¹⁸⁹⁴. Los reclusos en el grupo etéreo que va de los 30 a 54 años constituían el 51.75% de la población total, y los que tenían entre 18 y 29 años de edad representaban el 42.69%¹⁸⁹⁵. Igualmente, había en el sistema penitenciario 918 indígenas; 4,067 afrocolombianos; 874 extranjeros; 2,843 personas de la tercera edad; 942 discapacitados; 36 madres lactantes y 137 gestantes; y 157 niños de tres años o menos (hijos de mujeres privadas de libertad)¹⁸⁹⁶.

1040. De acuerdo con las estadísticas oficiales del Estado, del total de personas privadas de libertad (sindicados y condenados), las modalidades delictivas más frecuentes (con cifras de cinco dígitos) eran las siguientes: hurto (31,402); homicidio (28,312), fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones (24,298), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (23,004) y concierto para delinquir (10,313). En orden de prelación, siguen los siguientes delitos: extorsión (4,985), actos sexuales con menor de catorce años (4,921), fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas (3,813), acceso carnal abusivo a menor de catorce años (3,709) y secuestro extorsivo (3,052)¹⁸⁹⁷.
1041. Consecuentemente, del total de reclusos juzgados, el 43% habían sido condenados a penas de 0 a 5 años de cárcel; el 25% a penas de 6 a 10 años; el 18% a penas de 11 a 20 años; el 8.3% a penas de 21 a 30 años; y el 4.2% a condenas de 31 años de cárcel o más¹⁸⁹⁸.
1042. Asimismo, de un total de 35,182 personas mantenidas en detención preventiva, al 31 de enero de 2013, el 38.33% llevaba de 0 a 5 meses en detención, el 39.35% de 6 a 15 meses, el 13.12% de 16 a 25 meses, el 4.54% de 26 a 35 meses, y el 4.65% más de 35 meses¹⁸⁹⁹.
1043. Por otro lado, no debe perderse de vista que en Colombia existen también una gran cantidad cárceles departamentales, distritales y municipales que no son administradas directamente por el INPEC¹⁹⁰⁰, de las que no se levantan estadísticas y que en definitiva el Gobierno central no sabe con certeza cuántas son. Así, la CIDH entiende que existiría un importante número de personas privadas de libertad que se encuentran reclusas en centros que en gran medida escapan del monitoreo y fiscalización del Estado, cuyas condiciones administrativas son precarias, y cuyo personal de custodia carece de formación penitenciaria. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado afirmó que “se lleva un reporte mensual de dichos penales por parte del INPEC”¹⁹⁰¹.
1044. Por otro lado, en el contexto penitenciario colombiano la Corte Constitucional ha jugado un rol importante en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad. Por medio de sus sentencias, algunas de las cuales constituyen ejemplos de

¹⁸⁹⁴ INPEC, Consolidado Estadístico: Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales al 31 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/Consolidado_estadistico.

¹⁸⁹⁵ INPEC, Resumen regional, población por edades años cumplidos, diciembre de 2012.

¹⁸⁹⁶ INPEC, Población de internos con condiciones excepcionales en establecimientos de reclusión, diciembre de 2012.

¹⁸⁹⁷ INPEC, Consolidado nacional, población de internos por delito – delitos de internos en establecimientos de reclusión, diciembre de 2012.

¹⁸⁹⁸ INPEC, Resumen regional, población condenada – Años de pena impuesta en establecimientos de reclusión, diciembre de 2012.

¹⁸⁹⁹ INPEC, Población sindicada, establecimientos de reclusión - meses de detención al 31 de enero de 2013.

¹⁹⁰⁰ De acuerdo con la Ley 65 de 1993, es responsabilidad de alcaldes y gobernadores contar con centros de reclusión especiales para las personas en detención preventiva mientras se define su situación jurídica (Artículo 17).

¹⁹⁰¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 603.

avances jurisprudenciales significativos en la región¹⁹⁰², este tribunal ha tutelado derechos fundamentales de las personas privadas de libertad durante las últimas dos décadas. En este sentido, es particularmente relevante la sentencia T-153/98 en la cual la Corte Constitucional concluyó que la vulneración generalizada de derechos fundamentales de los reclusos causada por las deficiencias estructurales del sistema penitenciario –en particular el hacinamiento– constituían un estado de cosas inconstitucional en las prisiones¹⁹⁰³. En consecuencia, ordenó la adopción de una serie de medidas concretas que debían ser adoptadas conjuntamente por distintas autoridades¹⁹⁰⁴. Asimismo, existen otras instituciones cuyas atribuciones legales comprenden funciones de monitoreo del sistema penitenciario como son la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

1045. La Comisión Interamericana observa además, que históricamente el sistema penitenciario llegó a consolidarse como uno de los ámbitos en los que el conflicto armado colombiano tuvo un impacto significativo, en gran medida debido al poder político y militar de los miembros de los grupos armados. Esto se vio reflejado de manera muy directa en algunos graves incidentes de violencia ocurridos en determinadas cárceles en el pasado¹⁹⁰⁵, y en muchas de las normas y medidas penales y penitenciarias adoptadas. Así, la presencia de actores armados en centros penitenciarios ha implicado en muchos casos la continuación del conflicto al interior de los mismos y la adopción de medidas penitenciarias para favorecer o desfavorecer los intereses de cada actor según los intereses de negociación política lo requieran. Esto último ha sido particularmente evidente en cárceles como La Picota, en la que se recluyen miembros de alto perfil de estos grupos, los cuales además están sometidos a regímenes reglamentarios distintos¹⁹⁰⁶.

¹⁹⁰² En este sentido, son notables como ejemplos recientes: la Sentencia T-571-08 sobre el ejercicio del derecho de resistencia de los reclusos, por ejemplo por medio de huelgas de hambre; la Sentencia T-429/10 sobre el trabajo de los reclusos al interior de la cárcel; la Sentencia T-62/11 relativa al tratamiento de población reclusa que pertenece a minorías de identidad sexual; la Sentencia T-830/11 sobre el derecho a la unidad familiar de personas privadas de la libertad que son trasladadas a cárceles en municipios lejanos de donde vive su familia; la Sentencia T-324/11 sobre el derecho a la salud; y la Sentencia T-474/12 sobre visitas conyugales.

¹⁹⁰³ A este respecto, la Corte Constitucional afirmó que “[l]as cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la realización de los reclusos”. Corte Constitucional, Sentencia T-153/98, del 28 de abril de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁹⁰⁴ En el mismo sentido, y previamente a esta sentencia de la Corte Constitucional, la CIDH observó en su visita *in loco* a Colombia de diciembre de 1997 la existencia de numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, que la llevaron a señalar a las deplorables condiciones carcelarias como uno de problemas más preocupantes en relación con la situación de los derechos humanos en ese Estado. Y al igual que la Corte Constitucional, la Comisión instó al Estado a adoptar las medidas administrativas, judiciales y legislativas necesarias para resolver la grave crisis que se vive en las cárceles. CIDH, Comunicado de Prensa No. 20/97, párrs. 12 y 38.

¹⁹⁰⁵ Así, por ejemplo en este contexto, la Comisión Interamericana otorgó en mayo de 2000 medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal de los autodenominados presos políticos de los pabellones 1 y 2 de la cárcel Modelo de Bogotá. De acuerdo con la información disponible al momento del otorgamiento de la medida, el 27 de abril de 2000 los internos pertenecientes a grupos paramilitares recluidos en el patio No. 5 de la cárcel atacaron violentamente a los presos del patio No. 4, dejando un saldo de 47 reclusos muertos y 17 heridos. De igual forma, en marzo de 2004, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 108 internos de la cárcel de Palo Gordo en Girón, Santander, solicitando al Gobierno colombiano adoptar las medidas necesarias para separar a los miembros de los grupos en conflicto para evitar situaciones que pongan en riesgo la vida e integridad personal de los internos. Ambas medidas cautelares fueron levantadas por la Comisión Interamericana en julio de 2010.

¹⁹⁰⁶ Establecidos, por ejemplo: mediante la Resolución 06305 de 29 de junio de 2009, por la cual se establece el reglamento especial de régimen interno para los establecimientos y pabellones de justicia y paz; la Resolución 3277 del 3 de abril de 2007, por la cual se adicionan unos artículos al reglamento de régimen interno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad de Bogotá (incluye el pabellón de reclusión ERE); y la Resolución 302 de mayo de 2005, por la cual se expide el reglamento de régimen interno del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de alta y Mediana Seguridad y el Establecimiento de Reclusión Especial –La Picota–. Información producida por la Oficina Jurídica del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Bogotá (La Picota), y remitido por el INPEC.

1046. En ese sentido, la Comisión Interamericana ha tomado nota de las expresiones de las más altas autoridades del Estado de considerar los desafíos que enfrenta el sistema penitenciario como un tema prioritario en la agenda del Gobierno Nacional¹⁹⁰⁷.
1047. Al respecto, la CIDH valora como positivas las medidas que se vienen adoptando desde el Ministerio de Justicia y Derecho para atender el colapso del sistema penitenciario colombiano, como por ejemplo, aquellas orientadas a agilizar el trámite de los subrogados penales, la ampliación del cupo penitenciario y del número de jueces de ejecución. En ese sentido, la CIDH tomó nota de las manifestaciones hechas por la Ministra de Justicia y Derecho según las cuales se está apuntando a la creación de cupos carcelarios –20,000 en centros del orden nacional mediante ampliaciones y la construcción de seis mega cárceles que adicionarían 26,000 cupos más–; que se está trabajando en un documento orientado a cambiar el modelo actual de la política criminal; y que se ha solicitado al Consejo Superior de la Judicatura el nombramiento de un mayor número de jueces de ejecución. Por su parte, el Director General del INPEC indicó a la delegación que se ha avanzado en la profesionalización del servicio penitenciario y que se está trabajando en un nuevo Código Penitenciario y en un plan maestro de gestión penitenciaria¹⁹⁰⁸.
1048. Es evidente también, que en los últimos quince años el Estado colombiano ha logrado avances considerables en cuanto a la gobernabilidad de las cárceles¹⁹⁰⁹, particularmente en aquellos centros donde hay presencia de miembros de grupos armados, lo que se ha reflejado en la disminución de incidentes graves de violencia ocurridos en las cárceles en años recientes.
1049. Es preciso reconocer también, el importante papel de los *cónsules de derechos humanos* y los *comités de derechos humanos* que se han organizado en los centros penitenciarios, quienes han contribuido a incentivar una cultura de respeto y a canalizar hacia las autoridades muchas de las necesidades de la población reclusa.
1050. No obstante los avances anunciados, la Comisión Interamericana observa que Colombia sigue enfrentando graves problemas con respecto a la vigencia de los derechos humanos de

¹⁹⁰⁷ El reconocimiento de esta problemática ha sido la posición oficial del actual Gobierno de Colombia. Como antecedente cercano, pocos meses antes de la visita *in loco*, el Viceministro de Política Criminal, Farid Samir Benavides, manifestó en la Tercera Reunión de Autoridades Responsables de Políticas Penitenciarias y Carcelarias de la OEA que Colombia enfrenta en ese ámbito los siguientes desafíos fundamentales: “falta de infraestructura, hacinamiento con tendencia al alza, falta de personal, tendencia punitiva y un proyecto de ley de aumento de penas”. Además, “destacó la relación entre seguridad ciudadana y política penal y la necesidad de garantizar el uso de políticas restaurativas, con el objetivo de trabajar por la construcción de ciudadanía”. Informe de la Relatora, Presentado por la Delegada de la República Oriental de Uruguay, OEA/Ser.K/XXXIV, GAPECA/doc.16/12, 25 de septiembre de 2012.

¹⁹⁰⁸ En este sentido, la Comisión toma nota de la información adicional del 4 de abril de 2013, presentada por la Dirección de Derechos Humanos y DIH de la Cancillería de la República de Colombia, documento: “Cárceles”. Asimismo, en el taller sobre “Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia penitenciaria” organizado por la Relatoría de PPL durante la visita *in loco*, la Coordinadora de Derechos Humanos del INPEC presentó información acerca de actividades desarrolladas por el INPEC en materia de derechos humanos en los siguientes temas: fortalecimiento de la política de derechos humanos, procesos de sensibilización, escenarios internacionales en materia de derechos humanos, medidas cautelares y provisionales, acciones preventivas, ingresos a los ERON y acompañamiento. El documento referido está disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/paises.asp>. De igual forma los directores de los centros penales visitados por la delegación entregaron información relativa a acciones positivas concretas llevadas a cabo dentro del ámbito de su competencia.

¹⁹⁰⁹ A este respecto, existe una sensible diferencia entre la realidad observada por la Comisión en su visita de 1997 y la situación actual. Véase a este respecto CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999, Capítulo XIV, secciones: 2. *Violencia interna* y 3. *El descontrol penitenciario y sus efectos sobre la capacidad del Estado de reprimir la ilegalidad*.

las personas privadas de libertad. Particularmente en el aumento constante de la población penitenciaria, lo que resulta en niveles realmente críticos de hacinamiento y en las deficiencias sanitarias y de la prestación de los servicios de salud en las cárceles¹⁹¹⁰.

3. Hacinamiento y crecimiento acelerado de la población penitenciaria

1051. Al momento de la visita *in loco* de la CIDH la capacidad total de alojamiento del sistema penitenciario era de 75,726 plazas y la población reclusa tenía un total de 113,884 personas, con lo cual el nivel de ocupación general total era de 150%. Es decir, que hay un nivel de sobrepoblación del 50%¹⁹¹¹, lo que definitivamente constituye una grave situación de hacinamiento. Este nivel de hacinamiento no sólo es superior al existente en 1998 cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional¹⁹¹², sino que es el más alto en la historia de Colombia.
1052. Para comprender a cabalidad la dimensión del problema del hacinamiento en Colombia resulta ilustrativa la situación específica de algunas cárceles¹⁹¹³. En efecto, la Comisión constató que el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano (“La Picota”) albergaba 7,788 reclusos, teniendo capacidad para 4,973, siendo el nivel de ocupación del 156.6%; y que en el Establecimiento Penitenciario de Bogotá (“La Modelo”) había 7,381 internos, siendo su capacidad de 2,907 cupos; con lo cual, el nivel de ocupación alcanzaba el 254%. Estos niveles, que de por sí son alarmantes, resultan ser mucho más graves si se considera en detalle la situación de algunos sectores específicos de esas cárceles.
1053. En La Picota, por ejemplo, se observaron no solo unos índices de hacinamiento alarmantes, sino la afectación desproporcionada de gran parte de los internos, a diferencia de un sector de la población beneficiada por una serie de privilegios. En efecto, el promedio del nivel de ocupación del primero al séptimo patio del pabellón de mediana seguridad –donde por regla general no hay presos de alto perfil– era del 447%; es decir, que estaban hacinados en un 337% por encima de su capacidad oficial. De hecho, los patios 4º y 5º de ese pabellón tenían niveles de ocupación del 559.85% y 566.67% respectivamente. En contraste, en esa misma cárcel, los pabellones de reclusión especial ERE 1 y 2, donde se ubican los ex funcionarios, tenían en promedio un nivel de ocupación del 104.46%, estando levemente por encima de su capacidad. Más aun, el pabellón de reclusión especial ERE 3, donde residen los internos de la Ley de Justicia y Paz está ocupado apenas en un 69%; y el pabellón de reclusión especial ERE Sur, donde están los internos vinculados a la “parapolítica”, también estaba por debajo de su capacidad, con un nivel de ocupación del 86%. Esto aunado a otra serie de servicios y facilidades de los que disponen los reclusos que están en estos pabellones de reclusión especial.
1054. El panorama en la Cárcel Modelo es distinto, aquí, aunque con menos desigualdades internas, el hacinamiento es aún más grave que en La Picota. En particular preocupa a la CIDH las condiciones observadas en los patios 4º y 5º: el patio 4º tiene una capacidad para 633 personas y alojaba 1,735; en tanto que el patio 5º con 571 cupos alberga 1,757 internos. De

¹⁹¹⁰ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

¹⁹¹¹ INPEC, Consolidado Estadístico: Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales al 31 de diciembre de 2012.

¹⁹¹² Sentencia T-153-98, punto 10, de acuerdo con el informe estadístico suministrado por la Oficina de Planeación del INPEC en el trámite de esta sentencia, para el 31/10/97 el hacinamiento a nivel nacional era del 45.3%.

¹⁹¹³ La información estadística que se presenta relativa al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá “La Picota” y al Establecimiento Penitenciario de Bogotá “La Modelo” que se presenta en este informe, fue proporcionada a la delegación por los directores de esas cárceles al momento de las respectivas visitas.

igual forma, la situación observada en otros patios altamente hacinados es la siguiente: el patio 1A tiene 225 cupos y albergaba 773 internos; patio 1B: 204 cupos/712 internos; patio 2A: 203 cupos/722 internos; patio 2B: 204 cupos/721 internos; el patio de tercera edad (mayores de 60 años): 72 cupos/137 internos.

1055. En esta cárcel la Comisión observó un cuadro general contrario a la dignidad humana. Es tal la sobrepoblación de algunos patios, que las celdas, pasillos, baños y duchas están atestados de personas que incluso duermen en el piso de estos lugares, en una situación conocida como “estar en carretera”, otros lo hacen sobre hamacas y en cualquier rincón donde puedan meterse. Como es lógico, las condiciones sanitarias y de higiene en los patios más poblados son absolutamente deplorables e insalubres, observándose que muchos reclusos hacían sus necesidades en bolsas plásticas y botellas, y que los baños comunes de los patios y pasillos, que son usados por cientos de presos, estaban desbordados de excrementos. Las visitas conyugales se realizan en carpas improvisadas denominadas “cambuches”. Además, al igual que en La Picota, no había separación material entre condenados y procesados¹⁹¹⁴.

1056. Por otro lado, el desmesurado número de reclusos de esta cárcel ha traído como consecuencia enormes complicaciones logísticas para el ingreso de las visitas, lo que ha llevado a las autoridades a adoptar un mecanismo de “pico y placa”¹⁹¹⁵ en el ingreso de familiares (es un sistema rotativo según el cual se permite el ingreso de familiares en determinados días de visita, según sea el número de su identificación personal). Lógicamente esta medida ha contribuido a organizar mejor las visitas familiares; sin embargo, este procedimiento no debe arraigarse como la regla a seguir siempre, sino que debe verse como una medida excepcional mientras se soluciona el grave problema del hacinamiento en esa cárcel. Todos los reclusos entrevistados por la Comisión manifestaron su inconformidad con esta medida, pues muchos de ellos dependen de lo que les proveen sus familiares para satisfacer muchas de sus necesidades personales y materiales más básicas. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que desde la visita de la CIDH en diciembre de 2012, se ha avanzado en el mejoramiento de la situación evidenciada y que existiría una “diferencia importante” en la actualidad. Asimismo, indicó que las medidas administrativas sobre el régimen de visitas, “responden a estrategias encaminadas al mejoramiento de los accesos a los establecimientos de reclusión, haciendo el desarrollo de las visitas un proceso más digno”¹⁹¹⁶.

1057. Este tipo de cuadros causados por el hacinamiento se reproduce también en otras cárceles del país. Al momento de la visita, había más de treinta establecimientos penales cuyo nivel de sobrepoblación era del 100% o más; es decir, que como mínimo estaban ocupados al doble de su capacidad. De este subgrupo, las siguientes seis cárceles presentaban niveles de sobrepoblación del 200% o mayores; por lo que, como mínimo estaban ocupadas al triple de su capacidad: el EPMSC de Caloto (200%), la cárcel de Villahermosa de Cali (234.4%), el EPMSC de Magangue (203%), el EPMSC-ERE de Valledupar (252%), la cárcel Rodrigo de Bastidas de Santa Marta (218%) y la cárcel de Bellavista de Medellín (207%). Sin embargo, la prisión con

¹⁹¹⁴ Quince años antes, en el curso de su visita *in loco* de 1997, la CIDH visitó esta misma cárcel, concluyendo también que sus condiciones “constituyen un trato cruel, inhumano y degradante hacia los internos”. CIDH, Comunicado de Prensa No. 20/97, párr. 38.

¹⁹¹⁵ El sistema de “pico y placa” es utilizado para reducir el tránsito en la capital en las horas de mayor congestión vehicular (horarios que van desde las 6:00 a 8:30 A.M. y de 3:00 a 7:30 P.M.), y consiste en prohibir que determinados vehículos transiten en determinados días de la semana, según la terminación del último número de su placa.

¹⁹¹⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 606.

el mayor nivel de hacinamiento en Colombia era la cárcel de Riohacha, en la Guajira, con un nivel de sobrepoblación del 394%¹⁹¹⁷.

1058. El hacinamiento genera fricciones constantes entre los reclusos e incrementa los niveles de violencia en las cárceles; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia; obstaculiza la clasificación de los internos por categorías; genera serios problemas en la gestión de los servicios médicos y el ejercicio de los esquemas de seguridad; favorece el establecimiento de sistemas de corrupción en los que los presos tienen que pagar por los espacios y el acceso a los recursos básicos; impide el acceso a las oportunidades de estudio y trabajo; dificulta terriblemente la gestión penitenciaria; y constituye, ante todo, una verdadera barrera para el cumplimiento de la finalidad principal que la Convención Americana –y el propio Código Penitenciario colombiano– le asignan a las penas privativas de libertad¹⁹¹⁸. A juicio de la Comisión, un sistema penitenciario colapsado, es incapaz de ofrecer las condiciones para una adecuada rehabilitación y reinserción social de las personas condenadas.
1059. El grave hacinamiento de las cárceles colombianas fue una de las principales deficiencias estructurales observadas por la Comisión en su visita *in loco* de diciembre de 1997, cuando el nivel de ocupación general del sistema penitenciario era del 142%¹⁹¹⁹. La CIDH observa con preocupación que quince años después, este problema, lejos de haberse solucionado se ha agravado paulatinamente.
1060. Igualmente, otros organismos de tratados como el Comité de Derechos Humanos (HRC) y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, han hecho énfasis en la gravedad de esta situación, e indicado al Estado colombiano que: “debe adoptar medidas eficaces para mejorar las condiciones materiales de los centros penitenciarios, reducir el hacinamiento existente y responder debidamente a las necesidades fundamentales de todas las personas privadas de libertad”¹⁹²⁰.
1061. A este respecto, la Comisión reitera al Estado que de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el someter a personas privadas de libertad a determinados niveles de hacinamiento puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante violatorio del derecho a la integridad personal de los reclusos, de acuerdo con el artículo 5 de la Convención Americana¹⁹²¹.

¹⁹¹⁷ INPEC, Consolidado Estadístico: Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales al 31 de diciembre de 2012.

¹⁹¹⁸ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 455-456.

¹⁹¹⁹ La CIDH consideró la sobrepoblación carcelaria como un “elemento central” de las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Colombia. Y concluyó que “en la práctica el sistema carcelario está superado por la superpoblación carcelaria”. CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999, Capítulo XIV, párr. 5.

¹⁹²⁰ Véase, entre otros, ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos: Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, adoptado el 6 de agosto de 2010, párr. 21; ONU, Comité contra la Tortura, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del Artículo 19 de la Convención contra la Tortura, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura; Colombia, CAT/C/COL/CO/4, adoptadas el 4 de mayo de 2010, párr. 21.

¹⁹²¹ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>; CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 460; CIDH, Comunicado de Prensa 76/11 – *Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay*. Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 21.

1062. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido recientemente que para determinar la violación al derecho a la integridad personal derivada de la falta de espacio individual de una persona privada de libertad deben considerarse tres elementos esenciales: (a) que cada interno debe tener un espacio individual en la celda para dormir; (b) cada interno debe disponer de un espacio dentro de la celda de al menos tres metros cuadrados del área del suelo; y (c) el espacio total de la celda debe ser tal que le permita a los internos moverse libremente entre los muebles. La Corte Europea precisa además, que lo deseable es que cada interno cuente con al menos cuatro metros cuadrados de espacio, y que un espacio menor de tres metros cuadrados, al igual que ausencia de alguno de los otros elementos mencionados, crea una fuerte presunción de que se ha violado el derecho a la integridad personal¹⁹²².
1063. La Comisión Interamericana considera esencial como medida contra el hacinamiento, el que la legislación nacional establezca los mecanismos adecuados para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento de personas privadas de libertad por encima del número de plazas establecido, y que esta situación sea objeto de control judicial efectivo¹⁹²³. Ello se deriva del propio mandato contenido en el artículo 25 de la Convención Americana, el cual a la letra dice: “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención [...]”. Para que este deber de protección judicial tenga un efecto útil y posibilidades reales de tutela, los Estados deben “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”. En lo concreto, esto significa que aquellas decisiones judiciales en las que se ordena la adopción de medidas destinadas a corregir situaciones individuales o colectivas de hacinamiento deben ser efectivamente ejecutadas.
1064. La CIDH observa además que durante los seis años anteriores a su visita *in loco*, la población penitenciaria de Colombia aumentó en un 85%, de la siguiente manera¹⁹²⁴: 2007: 63,603 internos, 2008: 69,979, 2009: 75,992, 2010: 84,444, 2011: 100,451, y 2012: 113,884. En esos seis años la población penal aumentó en 50,281 personas, al siguiente ritmo anual: 2007-2008: 6,376 nuevos ingresos, 2008-2009: 6,013, 2009-2010: 8,452, 2010-2011: 16,007 (durante el 2011 la tasa de crecimiento mensual fue de 1,334 internos) y 2011-2012: 13,433.
1065. De acuerdo con lo manifestado por altas autoridades, este incremento en la cantidad de personas privadas de libertad se debe a reformas legislativas recientes que han aumentado el catálogo de delitos y restringido drásticamente el acceso de los internos a los subrogados penales; así como a una interpretación del sistema penal acusatorio, por parte de los jueces penales, que no privilegia el principio de libertad. Al respecto, la Ministra de Justicia y Derecho reconoció que el 30% de las detenciones de personas presas se realizaron entre 2011 y 2012. Adicionalmente, al momento de la visita *in loco* se registraba en Colombia un paro judicial que llevaba más de cincuenta días, lo que en ese momento afectaba directamente una gran cantidad de personas privadas de libertad cuyos trámites estaban pendientes en los tribunales.

¹⁹²² Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Ananyev and Others v. Russia*, Sentencia del 10 de enero de 2012 (Sección Primera de la Corte), párrs. 144-148.

¹⁹²³ CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH mediante Resolución 1/08 en su 131º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio XVII.

¹⁹²⁴ De acuerdo con un informe presentado a la CIDH durante la visita por el Grupo de Derecho de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, tomando como fuente estadísticas del INPEC.

1066. Al igual que en otros países de la región, la Comisión observa que el aumento progresivo de la población reclusa en Colombia, es la consecuencia predecible de los siguientes factores: (i) la implementación de políticas represivas que plantean la privación de la libertad como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana; (ii) el empleo constante de la detención preventiva; (iii) los obstáculos para dar respuesta adecuada a incidencias propias del proceso penal y permitir la salida de las personas privadas de la libertad; y (iv) la falta de infraestructura adecuada para alojar a la creciente población penitenciaria.
1067. A este respecto, la CIDH observa que desde el 2004, año en el que se introdujo el sistema acusatorio en el ordenamiento jurídico colombiano, se han adoptado una serie de reformas legislativas que a pesar de no ser todas ellas necesariamente incompatibles con la Convención Americana, sí han producido, en mayor o menor medida, un impacto real en el aumento de la población penal. Estas son:

- | | | |
|---|---------------------------------|---|
| 1 | Ley 890 de 2004 ¹⁹²⁵ | De reforma al Código Penal. Se crean nuevos delitos ¹⁹²⁶ ; aumentan las penas mínimas y máximas de todos los delitos ¹⁹²⁷ . Igualmente esta ley modificó la posibilidad de acceder al subrogado penal de la suspensión condicional de la ejecución de la pena fijando su procedencia al cumplirse las dos terceras partes de la pena, cuando anteriormente requería el cumplimiento de las tres quintas partes, y supeditó su concesión al pago total de la multa y de la reparación a la víctima ¹⁹²⁸ . |
| 2 | Ley 1121 de 2006 | Se eliminan las rebajas de penas para delitos de extorsión, terrorismo y secuestro. |
| 3 | Ley 1142 de 2007 | Se extiende la detención preventiva para doce delitos; se aumentan las penas para otros, y se imponen límites para la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por otras medidas de aseguramiento ¹⁹²⁹ . |
| 4 | Ley 1181 de 2007 | Aumenta las penas para el delito de inasistencia alimentaria. |

¹⁹²⁵ De acuerdo con un estudio realizado por el Grupo de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, con la promulgación de esta ley se habría producido un aumento de cerca de 4,000 personas en el número total de reclusos sindicados, y de cerca de 5000 en el número total de condenados. Situación carcelaria en Colombia: Informe sombra presentado al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Mayo 2010, párr. 22. Documento presentado también a la CIDH.

¹⁹²⁶ Delitos contra la seguridad informática para sancionar el espionaje, el sabotaje y la usurpación de la propiedad intelectual; delitos de apoderamiento y contrabando de hidrocarburos; delitos contra el patrimonio arqueológico; y delitos específicos denominados contra los medios de prueba y otras infracciones, para preservar la integridad de los testigos, evitar la destrucción de material probatorio y demás aspectos que involucran este tipo de delitos.

¹⁹²⁷ Se incrementó una tercera parte en el tope mínimo y la mitad en el máximo de todas las penas privativas de la libertad.

¹⁹²⁸ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-823 de 10 de agosto de 2005 declaró esta norma exequible de manera condicional “en el entendido de que en caso de demostrarse ante el juez de ejecución de penas -previa posibilidad de contradicción por la víctima y el Ministerio Público- la insolvencia actual del condenado, el no pago previo de la reparación a la víctima no impedirá la concesión excepcional del subrogado de libertad condicional”. Por otro lado, esta disposición restrictiva de la libertad condicional, al igual que las contenidas en otras de las citadas leyes promulgadas en ese periodo, son regresivas de la letra y espíritu de la Ley 415 de 1997 que en su momento se promulgó con el objeto de descongestionar los establecimientos carcelarios.

¹⁹²⁹ El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), verificó que como efecto directo de la entrada en vigencia de la Ley 1142, “del segundo trimestre de 2007 al tercero, la cantidad de preventivas aumentó de 2,255 a 7,786, a pesar de que los casos ingresados descendieron a menos de la mitad”. Y que, “al entrar en vigencia la citada ley, en puntos porcentuales se multiplicaron las detenciones por diez (del 4,74% al 38.65%), respecto de los casos ingresados”, a pesar de que posteriormente estas cifras tendieron a estabilizarse. CEJA, *Prisión Preventiva y Reforma Procesal en América Latina. Evaluación y Perspectivas*, Santiago de Chile, 2008, págs. 248-250. A este respecto, la Corporación Excelencia en la Justicia señaló que “una de las causas para que el índice de hacinamiento fuese creciente en el último año fue la implementación de la Ley 1142 de 2007 la cual, entre otros, no permite beneficios ni subrogados penales a las personas que hayan sido condenadas por delitos dolosos o preterintencionales dentro de los cinco años anteriores y también fija aumento de penas en algunas conductas típicas del Código Penal”. Fragmento tomado de: <http://www.cej.org.co/index.php/todos-los-justiciometros/824-evolucion-de-la-situacion-carcelaria-en-colombia>. En sentido concordante, en el curso de las visitas a los centros penitenciarios La Comisión escuchó consistentemente de las autoridades penitenciarias que la entrada en vigencia de la Ley 1142 conllevó un sensible aumento de la población de los centros penales.

5	Ley 1220 de 2008	Se incrementan las penas para delitos contra la salud pública.
6	Ley 1236 de 2008	Se crean nuevos delitos y aumentan las penas por delitos contra la integridad sexual.
7	Ley 1257 de 2008	Aumentan las penas para delitos de violencia y discriminación contra la mujer.
8	Ley 1273 de 2009	Surgen nuevos delitos contra la propiedad intelectual.
9	Ley 1329 de 2009	Se crean nuevos delitos contra la explotación sexual y de personas menores de edad.
10	Ley 1356 de 2009	Se crean causales de agravación de penas para delitos cometidos en escenarios deportivos.
11	Ley 1357 de 2009	Se aumentan penas para varios delitos como la captación ilegal de dinero.
12	Ley 1426 de 2010	Crea una nueva causal de agravación para homicidios cometidos contra periodistas, defensores de derechos humanos o servidores públicos.
13	Ley 1453 de 2011	Ley de Seguridad Ciudadana. Aumenta las penas de varios delitos; crea nuevos delitos y facilita la imposición de medidas de aseguramiento; aumenta los términos de detención preventiva ¹⁹³⁰ ; y establece exclusiones para beneficios y subrogados penales. De acuerdo con el INPEC, la ley 1453 de 2011, ha generado el ingreso en promedio mensual de 3.000 internos a las cárceles ¹⁹³¹ .
14	Ley 1474 de 2011	Introduce nuevos tipos penales como la corrupción privada, la administración desleal, la omisión de control en el sector de la salud, el peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de seguridad social, el peculado culposo frente a recursos de la seguridad social, el fraude de subvenciones, los acuerdos restrictivos de la competencia y el tráfico de influencias de particular. Asimismo, amplía los términos de prescripción penal y excluye de beneficios a los delitos contra la administración pública relacionados con corrupción.

1068. En cuanto a la aplicación de la prisión preventiva, la CIDH destaca que las recientes modificaciones al Código de Procedimiento Penal evidencian una clara tendencia a favorecer el uso de esta medida. Así, la Ley 1142 de 2007 adicionó una cuarta causal para la aplicación de la prisión preventiva, estableciendo que procedía cuando la persona hubiese sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención dentro del año anterior, siempre que no se hubiere producido la preclusión o la absolución en el caso precedente (Art. 26). La Ley 1453 de 2011 agravó esta disposición al extender el término de aplicación de esta norma de uno a tres años (Art. 60).

1069. Asimismo, la Ley 1142 de 2007 estableció que para estimar si la libertad de un imputado resultaba un peligro para la seguridad de la comunidad será suficiente la consideración a

¹⁹³⁰ De acuerdo con un informe presentado a la CIDH durante la visita por el Grupo de Derecho de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, “entre junio de 2011, mes en el cual entró en vigencia esta ley, y abril de 2012, se incrementaron en un 12.9% las modalidades delictivas de la población intramuros, pasando de 139,560 a 157,522. Al respecto es necesario tener en cuenta que un interno puede estar involucrado en uno o más delitos. Según el INPEC, la modalidad de mayor incremento es el hurto, con 3,695 nuevos transgresores, seguido por el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con 3,502. En términos generales, esta ley ha modificado sustancialmente la tendencia de crecimiento de la población reclusa en el 2011; dándole así sentido al incremento de 16,000 nuevos internos respecto de 2010”. Asimismo, de acuerdo con el Grupo de Derecho de Interés Público, resulta preocupante que al promulgar leyes que posicionan al hurto como un objeto especial de persecución, no haya tenido en cuenta que en la distribución socioeconómica de la población penitenciaria predominan los estratos 1, 2 y 3 con un 79.4%; información que para el momento en que la Ley de Seguridad Ciudadana inició su trámite legislativo ya era de conocimiento del Gobierno. Fuente: INPEC, Ministerio de Justicia y Derecho. *Caracterización y perfilación (sic) criminológica y penitenciaria de la población condenada y privada de libertad en los centros de reclusión del INPEC – Propuesta para el direccionamiento del tratamiento penitenciario en Colombia*, Bogotá 2012. Esta investigación se habría realizado entre el 2007 y 2009.

¹⁹³¹ Véase a este respecto, Caracol Radio, *Inpec impugna fallo de tutela que impide nuevos traslados de reclusos a La Modelo*, 1 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/director-del-inpec-lanza-ultimatum-a-directores-por-irregularidades-en-carceles/20130206/nota/1837810.aspx>.

la gravedad y la modalidad de la conducta punible (Art. 24). Si bien la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este artículo en el entendido de que el juez, para llegar a esta determinación, debe siempre valorar las otras circunstancias establecidas en la ley (Art. 310 del Código de Procedimiento Penal)¹⁹³², posteriormente la Ley 1453 de 2011 volvió a establecer que para estimar si la libertad del imputado resulta peligrosa para la seguridad de la comunidad será suficiente la gravedad y modalidad de la conducta punible, además de “los fines constitucionales de la prisión preventiva” (Art. 65). En los hechos, esta modificación no aporta elemento alguno en términos de garantía al derecho a la libertad personal, sino que se trata aparentemente de mantener y reforzar la flexibilidad del funcionario judicial de mantener la detención de una persona mirando sólo a la “gravedad y modalidad de la conducta punible”.

1070. Al respecto, cabe recordar que de acuerdo con la Convención Americana y los estándares del Sistema Interamericano la decisión de aplicar la detención preventiva requiere un análisis individualizado de las circunstancias, tomando en cuenta indicios de la necesidad de prevenir interferencias en la investigación, o de asegurar la comparecencia de la persona imputada en el juicio.
1071. Adicionalmente, la Ley 1142 de 2007 estableció que para el otorgamiento de la sustitución de la detención preventiva, además del cumplimiento de alguna de las circunstancias ya establecidas en el Código de Procedimiento Penal, debía cumplirse como segunda condición que al procesado no le sea imputado ninguno de los más de dieciocho delitos enumerados en un parágrafo que la referida ley adiciona (Artículo 27). Posteriormente, por virtud de la Ley 1474 de 2011 se adicionaron a esta lista cinco delitos más (Artículo 39)¹⁹³³.
1072. En este contexto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indicó al Estado que para combatir la impunidad, “se necesita una política criminal garantista de los derechos humanos, que ponga énfasis en la prevención del crimen y fortalezca la formación y la educación”. A este respecto, destacó que la Ley 1453 de 2011 (Ley de Seguridad Ciudadana), “privilegia un aumento sustancial de las penas, restringe las causales de excarcelación y las medidas alternativas a la privación de libertad, y amplía los términos procesales”¹⁹³⁴.
1073. La Comisión Interamericana es consciente de que la determinación de la política criminal es una potestad soberana del Estado, y que ésta comprende la facultad de determinar los delitos y las penas. Sin embargo, el ejercicio de estas facultades debe ser congruente con el régimen jurídico creado por las normas internacionales de derechos humanos que el Estado, también en ejercicio de sus facultades soberanas, se ha comprometido a observar. En ese sentido, la CIDH considera que los artículos 7 de la Convención Americana y I y XXV de la

¹⁹³² Corte Constitucional, Sentencia C-1198/08, del 4 de diciembre de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁹³³ Luego de esta última modificación, los delitos excluidos de la figura de la sustitución son los siguientes: los de competencia de los jueces penales de circuito especializados; tráfico de migrantes; acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir; violencia intrafamiliar; hurto calificado; hurto agravado; estafa agravada; uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados; fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal cuando concurra con el delito de concierto para delinquir, o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas; fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; peculado por apropiación de cuantía superior a cincuenta salarios mínimos legales mensuales; concusión; cohecho propio; cohecho por dar u ofrecer; enriquecimiento ilícito; soborno transnacional; interés indebido en la celebración de contrato; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; tráfico de influencias; receptación repetida, continua; receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos.

¹⁹³⁴ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 9.

Declaración Americana exigen que los Estados recurran a la privación de libertad sólo en tanto sea necesario para satisfacer una necesidad social apremiante y de forma proporcionada a esa necesidad¹⁹³⁵. En efecto, como ha observado el Relator sobre la Tortura de las Naciones Unidas, “[toda] privación de la libertad personal, incluso cuando se justifica por determinados motivos, como la investigación de un delito y el castigo de los condenados, conlleva el riesgo de interferir directamente en la dignidad humana, pues restringe en gran medida la autonomía individual y pone al detenido en una situación de impotencia”¹⁹³⁶.

1074. En esta línea, la naturaleza excepcional de la aplicación de la prisión preventiva, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, es un elemento que necesariamente debe estar presente en toda política criminal que tome en consideración los estándares del Sistema Interamericano. Así, la Convención Americana, establece un orden jurídico según el cual “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario” (artículo 7.3). Y, toda persona “tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio” (artículo 7.5). Asimismo, “[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (artículo 8.2). Desde hace más de dos décadas los órganos del Sistema Interamericano han interpretado y aplicado estas normas, estableciendo que de las mismas se desprenden, en síntesis, los siguientes estándares:

(i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla; (ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso; (iii) consecuentemente, la existencia de indicios de responsabilidad no constituye razón suficiente para decretar la detención preventiva de una persona; (iv) aún existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; (v) todos los anteriores aspectos requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; (vi) la detención preventiva debe decretarse por el tiempo estrictamente necesario para cumplir el fin procesal, lo que implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a su procedencia; y (vii) el mantenimiento de la detención preventiva por un plazo irrazonable equivale a adelantar la pena.

1075. En cuanto al contexto de aplicación de estos estándares, la Comisión observa que el mero hecho de que el porcentaje total de personas sometidas a prisión preventiva en un determinado momento no se aprecie como alto, no significa necesariamente que la aplicación de esta medida sea realmente excepcional, como manda el derecho internacional. En este sentido, hay indicadores relevantes generalmente no contabilizados en las estadísticas oficiales de los Estados, como por ejemplo, el porcentaje de requerimientos de aplicación de la prisión preventiva que realizan las fiscalías, o en nivel de aplicación por parte de los jueces de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad versus los casos en los que sí se decreta como medida la prisión preventiva. Asimismo, hay otros factores posteriores a la aplicación de

¹⁹³⁵ La misma interpretación ha sido hecha por el Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias respecto del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, análogo al artículo 7 de la Convención Americana. ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, Informe Anual presentado al Consejo de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/7, adoptado el 12 de diciembre de 2005. párrs. 61-63.

¹⁹³⁶ ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/64/215, adoptado el 3 de agosto de 2009, párr. 47.

esta medida, relativos por ejemplo a aspectos procesales de la tramitación de los procesos penales que tienen incidencia directa en la emisión de sentencias de primera instancia, y que en definitiva contribuyen a que el número total de personas sometidas a prisión preventiva se mantenga estable.

1076. Y es que además de crear una situación de hecho contraria al respeto a la libertad personal, el uso excesivo de la prisión preventiva resulta oneroso para el Estado, pues éste responde por el daño antijurídico causado a sus ciudadanos¹⁹³⁷. Como reconoció a la Comisión la Ministra de Justicia, existe actualmente una gran cantidad de procesos por daños ante el Consejo de Estado, lo que consideró, debe llevar a las autoridades a repensar la prisión preventiva.
1077. Asimismo, la Comisión ha recibido información según la cual se ha documentado que en Colombia la detención preventiva también es utilizada para “forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos”, razón por la cual “los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia”. Es decir, utilizando la detención como una herramienta de investigación¹⁹³⁸. Esto en un contexto en el definitivamente también existen importantes presiones sociales, mediáticas e incluso provenientes de las propias autoridades públicas en torno a la efectividad de la represión penal, frente a la delincuencia y la impunidad¹⁹³⁹. A este respecto, la CIDH reitera que una condición básica para el adecuado funcionamiento del sistema acusatorio es que los jueces “sean, parezcan y sientan que son plenamente independientes y lo suficientemente fuertes para asegurar el principio de igualdad de armas, garantizar los derechos de los detenidos y protegerles de cualquier abuso de la autoridad que les detiene”¹⁹⁴⁰.
1078. Por otro lado, resultan preocupantes las restricciones e impedimentos que por medio de recientes reformas legislativas se han ido imponiendo a la concesión de los subrogados penales. Esta circunstancia produce efectos negativos, tanto en el sistema penitenciario en general, porque incide directamente en el aumento de la población reclusa; como en la propia situación individual de aquellos presos que al verse impedidos o restringidos por imperio de la ley de la posibilidad de acceder a tales subrogados, pierden un incentivo importante para mantener buena conducta y participar de actividades productivas¹⁹⁴¹. La existencia de figuras jurídicas como los subrogados penales tiene su razón de ser dentro de una lógica en la que el fin principal de las penas privativas de la libertad es la reinserción o reintegración del recluso a la sociedad.
1079. A este respecto, la Comisión considera relevante recordar que el artículo 5.6 de la Convención Americana es una norma con alcance y contenido propios, en función de cuyo mandato el Estado debe adoptar políticas públicas integrales orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados. Esto implica que debe darse a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial

¹⁹³⁷ A este respecto, véase por ejemplo: RCN Radio, *El Estado enfrenta más de 12 mil demandas por detenciones injustas*, 4 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.rcnradio.com/noticias/estado-colombiano-enfrenta-mas-de-12-mil-demandas-por-detenciones-injustas-36645>.

¹⁹³⁸ DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, pág. 98.

¹⁹³⁹ A este respecto, véase en general: DPLF, *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada – Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 2013, págs. 65-113.

¹⁹⁴⁰ ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe sobre Misión a Ecuador*, A/HRC/4/40/Add.2, publicado el 26 de octubre de 2006, párr. 81.

¹⁹⁴¹ En este sentido, los directores de cárceles entrevistados por la delegación durante la visita hicieron énfasis en el impacto que esta ley de seguridad ciudadana ha tenido en el aumento y comportamiento de la población reclusa.

individual y hacer frente de manera positiva a su retorno a la sociedad¹⁹⁴². El excluir *a priori* a un grupo importante de reclusos de la posibilidad de acceder a figuras legales cuyo propósito dentro del proceso de ejecución de la pena es ir preparando al recluso para el retorno a la libertad y, por ende, a la vida en sociedad, plantea serias cuestiones de compatibilidad con el mandato contenido en el artículo 5.6 de la Convención Americana.

1080. Otro factor estrechamente relacionado con lo anterior, es la insuficiencia de Jueces de Ejecución Penal para atender la demanda de la población penitenciaria. Así por ejemplo, en los tres centros penales de la ciudad de Bogotá administrados por el INPEC había 11,198 personas condenadas¹⁹⁴³, cuyos trámites debían ser atendidos por diecinueve jueces de ejecución penal. Esta demanda previsiblemente irá en aumento de continuarse con las tendencias actuales en el crecimiento de la población penal¹⁹⁴⁴.

4. Deficiencias en la prestación de servicios de salud en los centros penales

1081. En el curso de la visita, la Comisión Interamericana continuó recibiendo consistentes denuncias respecto a la mala calidad de los servicios de salud prestados en los centros penales por la empresa Caja de Previsión Social y Comunicaciones (CAPRECOM), situación que fue reconocida expresamente por distintas autoridades, y que ha sido ampliamente divulgada por los medios de prensa en los últimos años¹⁹⁴⁵. A este respecto, organizaciones de la sociedad civil manifestaron a la CIDH que el sistema de salud para la población reclusa colapsó, que el servicio de atención médica no se ha estado prestando con regularidad y que son muchos los internos que han fallecido por falta de atención médica.

¹⁹⁴² CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 605, 608 y 609.

¹⁹⁴³ INPEC, Consolidado Estadístico: Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales al 31 de diciembre de 2012.

¹⁹⁴⁴ La insuficiencia en Colombia de jueces de ejecución para atender las necesidades procesales de los reclusos ha sido también uno de los puntos sobre los que también ha hecho énfasis el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para las Detenciones Arbitrarias. ONU, GTDA, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de su Misión a Colombia (1 a 10 de octubre de 2008), A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párrs. 77 y 78.

¹⁹⁴⁵ A este respecto véase por ejemplo: El Tiempo.com, *En penitenciarías de Medellín continúa el paro de personal médico*, 19 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/colombia/medellin/en-penitenciaras-contina-el-paro-de-personal-medico-en-medelln/12460884>; El Tiempo.com, *Metrosalud ya no atenderá más presos del Valle de Aburrá*, 21 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/colombia/medellin/metrosalud-ya-no-atenderms-presos-del-valle-de-aburr/12241785>; El Tiempo.com, *Al hacinamiento se sumó la crisis de salud en 110 cárceles del país*, 4 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/crisis-de-salud-en-crceles-del-pas/12191842>; El Tiempo.com, *Destapan dos modalidades de desfalco al sistema a través de Caprecom*, 22 de agosto de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/vida-de-hoy/salud/destapan-dos-modalidades-de-desfalco-al-sistema-a-travs-de-caprecom/12151442>; El Tiempo.com, *Graves denuncias sobre fallas en la atención médica en cárcel de Cali*, 25 de julio de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/fallas-en-el-servicio-medico-en-las-carceles-colombianas_12064161-4; El Tiempo.com, *Se prepara decreto para reformar la atención de salud en las cárceles*, 16 de julio de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/vida-de-hoy/salud/reforma-a-la-salud-de-los-internos-de-las-crceles-en-colombia/12036030>; El Tiempo.com, *Caprecom no prestará más el servicio de salud en cárceles*, 13 de julio de 2012. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/prestacin-del-servicio-de-salud-en-las-crceles/12029216>. *Semana*, *Ministra de Justicia dice que Caprecom no atenderá más a los presos*, 25 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/ministra-justicia-dice-caprecom-no-atendera-mas-presos/266843-3>; *Semana*, *Crisis carcelaria: muerte en los patios*, 8 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-carcelaria-muerte-patios/264377-3>; El Espectador, *Detectan dos casos de tuberculosis en la cárcel Modelo de Bogotá*, 30 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-371250-detectan-dos-casos-de-tuberculosis-carcel-modelo-de-bogota> El Espectador.com, *Cárceles: una olla de presión*, 11 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-385553-carceles-una-olla-de-presion>.

1082. En un informe de la Procuraduría General de la Nación, realizado específicamente con el objetivo de verificar la prestación de los servicios de salud en establecimientos penitenciarios y carcelarios –a raíz del “alto volumen de peticiones remitidas por personas privadas de libertad”–, esta institución concluyó que a pesar del contrato celebrado entre la empresa CAPRECOM y el INPEC no se ha logrado proveer una atención de salud y entrega de medicamentos que represente un verdadero respeto de los derechos fundamentales a una vida digna, a la salud y a la integridad personal de la población reclusa¹⁹⁴⁶.
1083. En el referido informe, en cuya preparación se inspeccionaron catorce centros penales, la Procuraduría identificó, entre otras, las siguientes deficiencias e irregularidades: a) el INPEC hizo entrega a CAPRECOM de áreas de sanidad sin habilitación; b) en algunos centros penales las áreas de sanidad no cuentan con los elementos mínimos indispensables y en buen estado para realizar una consulta de medicina general; c) en la mayoría de los establecimientos carcelarios, las áreas destinadas a sanidad no han sido aún construidas, remodeladas o adecuadas en su infraestructura a las exigencias que establecen las normas de sanidad; d) en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, el personal médico, odontológico, fisioterapeutas y demás auxiliares de la medicina contratados por CAPRECOM es insuficiente, lo que afecta gravemente a la población reclusa especialmente en aquellos penales con graves niveles de hacinamiento; e) no existen criterios claros ni unificados para la elaboración de la lista de internos que requieren atención médica, en algunos casos esta función la realizan reclusos que ejercen alguna forma de representación en los patios o pabellones y otros los propios guardias (“pabelloneros”), en muy pocos casos lo hace una enfermera o un auxiliar e enfermería de CAPRECOM¹⁹⁴⁷; (f) la falta de cumplimiento de CAPRECOM con el pago oportuno a los proveedores o entidades prestadoras de salud ha impedido las citas para atención de especialistas o la práctica de exámenes de diagnóstico; g) se reportaron irregularidades en la entrega de los medicamentos a los internos; h) un alto porcentaje de las unidades odontológicas se encuentra en mal estado; i) los equipos de laboratorio con los que cuentan los establecimientos penitenciarios están subutilizados; j) existen una serie de falencias de orden administrativo, como la inexistencia de vehículos, la insuficiencia del personal de guardia, y la necesidad de contar con métodos más eficaces para la programación y organización del traslado de los reclusos a las consultas y tratamientos que requieren; y k) no existe una política clara de tratamiento para la población reclusa que presenta alteraciones en su salud mental, la disponibilidad de los médicos psiquiatras es sumamente limitada, siendo mínimo el tiempo que pueden dedicar a la atención de los pacientes y a recetarles sus medicamentos específicos, por lo que muchas veces éstos dejan de tomar estos medicamento al no poder renovarlos a tiempo¹⁹⁴⁸.

¹⁹⁴⁶ Procuraduría General de la Nación, Acción preventiva de “Seguimiento a la Política Pública de Prestación del Servicio de Salud en los Centros Penitenciarios y Carcelarios”, Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios, 14 de junio de 2011, pág. 27.

¹⁹⁴⁷ Esta situación es particularmente preocupante porque, independientemente de la calidad de los servicios de salud, esta situación representa un obstáculo o interferencia *de facto* en las posibilidades mínimas de acceso de los internos a tales servicios. A este respecto, la CIDH coincide plenamente con el criterio de la Procuraduría, en el sentido de que la determinación del llamado “triange” no debe estar asignada ni a los representantes de los internos en cada patio, ni a la guardia. Pues, como bien señala el informe de la Procuraduría, ello se debe a la falta de conocimientos mínimos en la materia y a su condición, en algunos casos, de personas detenidas y en los otros de personal de seguridad y no de profesionales de la salud. Lo cual, “los hace permeables, si bien no en todos los casos, a asumir conductas subjetivas que inciden para autorizar la salida al médico de quienes en algunos casos no lo requieren y en otros en no permitir la de quienes realmente se encuentran afectados en su salud” (pág. 29). Para la Comisión esta es una situación relevante que va más allá de la mera prestación de los servicios de salud, y tiene que ver más bien con los usos y costumbres de las cárceles, y atañe directa y exclusivamente a la administración penitenciaria. En su ya citado Informe sobre la *Situación de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad*, la Comisión señala este tipo de problemas relativos al acceso a los servicios médico como uno de los principales desafíos en las cárceles de la región.

¹⁹⁴⁸ Procuraduría General de la Nación, Acción preventiva de “Seguimiento a la Política Pública de Prestación del Servicio de Salud en los Centros Penitenciarios y Carcelarios”, Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios, 14 de junio de 2011, págs. 24, 28-35.

1084. En este informe, la Procuraduría emitió algunas recomendaciones relativas a la situación observada, e incluso dispuso la remisión a la Procuraduría Delegada para la Contratación Estatal de una solicitud para que se adelantara una investigación por el “presunto incumplimiento de CAPRECOM de sus obligaciones con los proveedores de medicamentos y en el pago de salarios de sus empleados”¹⁹⁴⁹. Sin embargo, la Comisión Interamericana no tiene información respecto del resultado de estas investigaciones o de otras que se hayan llevado a cabo con respecto a los manejos de esta empresa.
1085. En otro informe de la Procuraduría, emitido pocos meses antes de la visita de la CIDH, esta institución, tras evaluar la situación general de los centros penales de Bogotá, concluyó que el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en 1998 aún persistía. Y consideró como uno de los principales problemas detectados, el que “el sistema de salud que opera en los establecimientos carcelarios sea insuficiente”¹⁹⁵⁰. Al igual que en el informe anteriormente citado, la Procuraduría concluyó que la salud de los reclusos también se ve afectada por;
- Las condiciones de hacinamiento, carencia de infraestructura y atención sanitaria adecuada, aunado a las graves deficiencias en el suministro de servicios públicos –agua y alcantarillado principalmente– y la escasez de guardia o elementos para cumplir con las remisiones a las IPS [Instituciones Públicas de Salud] o atención básica o especializada¹⁹⁵¹.
1086. Así por ejemplo, en la cárcel de mujeres El Buen Pastor, los delegados de la Procuraduría constataron, entre otras situaciones, que la gravedad de la condición de salud de aquellas reclusas que solicitan atención médica es valorada en primera instancia por personas que no están debidamente capacitadas para ello, lo cual en los casos de urgencias es un factor de riesgo significativo. Además de las dificultades en el acceso mismo a los servicios de salud, el personal médico es escaso, habiendo sólo dos médicos y una fisioterapeuta para atender a más de dos mil internas, generándose serios retrasos en el acceso a la consulta general y aún mayores en los casos de consulta externa especializada¹⁹⁵².
1087. Por su parte, en la cárcel Modelo, se advirtió que la Unidad de Salud Mental no tiene un médico psiquiatra tiempo completo, como tampoco durante los fines de semana, días festivos y horas nocturnas, pese a que en esa sección hay aproximadamente 45 internos, más aquellos que se encuentran en otros patios y también requieren de este tipo de atención especializada. Adicionalmente, se habilitó dentro de la Unidad de Salud Mental un consultorio odontológico que no ha funcionado a causa de la falta de un profesional disponible. Además, se habrían reportado serias deficiencias en la prestación de atención fisioterapéutica y servicios de enfermería a pacientes con limitaciones físicas, e incluso en la provisión de facilidades y medios para la movilidad de personas que no pueden desplazarse por sí mismas. A los internos

¹⁹⁴⁹ Procuraduría General de la Nación, Acción preventiva de “Seguimiento a la Política Pública de Prestación del Servicio de Salud en los Centros Penitenciarios y Carcelarios”, Procuraduría Delegada Preventiva en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios, 14 de junio de 2011, pág. 37.

¹⁹⁵⁰ Procuraduría General de la Nación, Informe de resultados de la acción preventiva No. 366466/1110460000000, Oficio PDMPAP/PDMDHAE/No. 14847 del 21 de noviembre de 2012 de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, págs. 103 y 106.

¹⁹⁵¹ Procuraduría General de la Nación, Informe de resultados de la acción preventiva No. 366466/1110460000000, Oficio PDMPAP/PDMDHAE/No. 14847 del 21 de noviembre de 2012 de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, pág. 104.

¹⁹⁵² Procuraduría General de la Nación, Informe de resultados de la acción preventiva No. 366466/1110460000000, Oficio PDMPAP/PDMDHAE/No. 14847 del 21 de noviembre de 2012 de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, págs. 22-24.

discapacitados que no controlan sus esfínteres o no se pueden mover no se les suministran pañales ni se les brinda atención de enfermería, con lo cual sus cobijas permanecen sucias de excrementos. Por otro lado, a la fecha de la visita de los representantes de la Procuraduría a ese centro penal (octubre de 2012) se encontraban pendientes cerca de 650 remisiones de internos para atención de cirugía general, ortopedia, oftalmología, ecografías, biopsias, imágenes diagnósticas y demás especialidades, atraso que se registraba desde hacía dos años¹⁹⁵³. Todo esto, en un ambiente general que, como comprobó la propia Comisión Interamericana, se caracteriza por el hacinamiento y las extremadamente graves condiciones sanitarias y de higiene.

1088. Con posterioridad a la visita, se conoció que el propio Director de la cárcel Modelo de Bogotá interpuso una acción de tutela contra CAPRECOM el 20 de julio de 2013. En esta acción legal, el funcionario habría advertido entre otras cosas, que a esa fecha estarían pendientes 753 solicitudes especializadas de urgencias que no habrían sido atendidas por la empresa; que la prestación del servicio médico no era permanente como señalaban los términos contractuales; que no existiría una farmacia ni un cronograma sobre la atención de internos con VIH; que no habría elementos básicos como (ampolletas, gasas y algodones); y que las deficiencias en la prestación de los servicios de salud habrían sido de la causa de que algunos internos perdieran la vida¹⁹⁵⁴.

1089. En atención a estas consideraciones, la Comisión Interamericana reitera el criterio largamente establecido en el Sistema Interamericano, de que la provisión de atención médica adecuada a las personas privadas de libertad es una obligación fundamental del Estado que se deriva directamente de su deber de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal (artículos 1.1, 4 y 5 de la Convención Americana)¹⁹⁵⁵. Con relación al contenido y alcances generales del derecho de las personas privadas de libertad a la atención médica, el Principio X de los Principios y Buenas Prácticas de la CIDH establece que:

Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH/SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal¹⁹⁵⁶.

1090. En el mismo sentido, la Corte Constitucional Colombiana ha dicho que el derecho a la salud es de aquellos que deben permanecer intactos durante la relación de especial sujeción en la que se encuentran las personas privadas de libertad frente al Estado. Lo que en definitiva implica el

¹⁹⁵³ Procuraduría General de la Nación, Informe de resultados de la acción preventiva No. 366466/1110460000000, Oficio PDMPAP/PDMDHAE/No. 14847 del 21 de noviembre de 2012 de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, págs. 65-71.

¹⁹⁵⁴ Semana, *Caprecom estaría dejando morir a internos de La Modelo*, 23 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/caprecom-estaria-dejando-morir-internos-la-modelo/351761-3>

¹⁹⁵⁵ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 519.

¹⁹⁵⁶ CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH mediante Resolución 1/08 en su 131º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio X.

deber del Estado de garantizar a los reclusos, “el acceso efectivo al servicio de salud de manera oportuna, adecuada y digna, para lo que deberá ofrecer los cuidados médicos, asistenciales, terapéuticos o quirúrgicos que las personas privadas de libertad requieran con necesidad y que hayan sido ordenados por el médico tratante”¹⁹⁵⁷.

1091. Partiendo de una concepción amplia del mantenimiento de las condiciones de salud en los centros de privación de libertad, la Comisión Interamericana subraya que debe darse atención prioritaria a las condiciones estructurales, sanitarias y de higiene de estos establecimientos; que los mismos cuenten con suficientes entradas de aire y luz natural; que se provea a los reclusos alimentos y agua potable en cantidad y calidad suficientes; que se realicen exámenes médicos iniciales adecuados a los reclusos; y que se dé tratamiento adecuado a aquellos que ingresan con enfermedades contagiosas. Asimismo que se haga énfasis en la implementación de programas de educación y promoción en salud; capacitación del personal; inmunización, prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas, endémicas y de otras índoles; y en la distribución de condones y lubricantes, entre otras medidas similares¹⁹⁵⁸. Incluso, las condiciones mismas de las celdas destinadas al aislamiento de reclusos como castigo disciplinario deben ser evaluadas por las autoridades médicas, como medida para prevenir alteraciones psicofísicas e incluso la ocurrencia de suicidios en esos calabozos¹⁹⁵⁹. El otro factor relevante que afecta gravemente el mantenimiento de las condiciones de salud de las personas privadas de libertad es el hacinamiento, lo que genera, entre otras cosas: la sobresaturación de los servicios de salud; la propagación de enfermedades contagiosas de todo tipo; y la imposibilidad de contar con espacios para tratar adecuadamente a aquellos internos que necesitan tratamiento especial¹⁹⁶⁰.
1092. En cuanto a la calidad de los servicios médicos este principio establece que, “[e]l tratamiento deberá basarse en principios científicos y aplicar las mejores prácticas”. En sentido concordante, los “Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes”¹⁹⁶¹, establecen como principio fundamental que el personal de salud encargado de la atención médica de personas privadas de libertad tiene el deber de “tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas” (Principio 1).
1093. La Comisión Interamericana también ha establecido que “aun en aquellos casos en los que el Estado ha delegado la prestación de los servicios de salud de las cárceles en empresas o agentes privados, aquel sigue siendo responsable por la prestación adecuada de tales servicios”. Así, los deberes del Estado de regulación y fiscalización de los servicios de salud prestados por agentes terceras personas son mayores cuando se trata de personas privadas de libertad¹⁹⁶².

¹⁹⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-324-11, del 4 de mayo del 2011, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, punto 5.3. Véase también: Corte Constitucional, Sentencia T- 1168, del 4 de diciembre de 2003, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández; y Corte Constitucional, Sentencia T-277, del 15 de junio de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

¹⁹⁵⁸ A este respecto véase por ejemplo: CIDH, Comunicado de Prensa 56/11 - *Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Suriname*. Washington, D.C., 9 de junio de 2011, Anexo, párr. 13.

¹⁹⁵⁹ Esta obligación se deriva de los deberes generales de los médicos o la autoridad de salud competente de inspeccionar, evaluar y asesorar a la dirección de los centros de privación de libertad respecto de las condiciones sanitarias y de higiene del establecimiento, y de supervisar constantemente las condiciones de salud de las personas sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria. Véase al respecto disposiciones 26.1 y 32.3 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos; y Regla 44(b) y (c) de las Reglas Penitenciarias Europeas.

¹⁹⁶⁰ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 557 y 558.

¹⁹⁶¹ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/134, de 18 de diciembre de 1982. Otro referente ético relevante es el *Juramento de Atenas*, adoptado por el Consejo Internacional de Servicios Médicos en 1979.

¹⁹⁶² CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 531 y 532.

1094. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó que la Dirección General del INPEC había emitido la Resolución No. 001505 de 31 de mayo al 31 de diciembre de 2013, mediante la cual decretó el “estado de emergencia carcelaria y penitenciaria en todos los establecimientos de reclusión del orden nacional”, en atención a la crisis que enfrenta al sistema penitenciario y que “impide su adecuado funcionamiento”. Asimismo, indicó que en septiembre de 2012, el INPEC expidió la Directiva permanente No. 00011, denominada “campañas cívicas penitenciarias en los establecimientos de reclusión”, mediante la cual se “se han venido realizando periódicamente jornadas de salud en los diferentes establecimientos de reclusión del orden nacional [...]”¹⁹⁶³.
1095. Por otra parte, con ocasión de la visita, la CIDH fue en su momento informada que a partir de inicios del 2013 se haría una sustitución gradual de la empresa CAPRECOM como entidad prestadora de los servicios de salud en las cárceles, y que las nuevas Entidades Promotoras de Salud (EPS) asumirán la prestación de servicios de salud acatando un “Manual Téctino” que se elaborará con la orientación del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁹⁶⁴. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado informó se adelanta el proceso de cumplimiento a lo ordenado en el Decreto No. 2496 de 6 de diciembre de 2012, mediante el cual “se abre la posibilidad” de que otras EPS diferentes a CAPRECOM participen en la administración de los recursos de salud, “contemplando a su vez que hasta tanto sea implementado, CAPRECOM seguirá garantizando el servicio de salud de la población privada de libertad”¹⁹⁶⁵.

1096. Sin perjuicio de los esfuerzos informados por el Estado, la CIDH observa con preocupación que las deficiencias en los servicios de salud destinados a las personas privadas de libertad fue otra de las graves falencias señaladas por la Comisión tras su visita *in loco* de 1997 y que evidentemente no ha sido superada por el Estado. En aquella ocasión, la CIDH consideró que si el Estado no cumple con su obligación de velar por la integridad física y mental de las personas bajo su custodia, por acción u omisión, incurre en la violación del artículo 5 de la Convención y, en casos de muerte, en la violación del artículo 4 del mismo instrumento¹⁹⁶⁶. Estos estándares siguen estando vigentes.

5. Otros aspectos relevantes

Falta de separación entre procesados y condenados

1097. Otra de las deficiencias observadas por la Comisión, y consecuencia en gran medida también del alto índice de hacinamiento, es la falta de separación entre procesados (o sindicados) y condenados. Así por ejemplo, al momento de la visita, 2,257 de los 7,788 reclusos que vivían en La Picota eran sindicados; y de los 7,381 habitantes de La Modelo, 4,194 estaban también en esa calidad. En ambos establecimientos la Relatoría comprobó que regla general los procesados y condenados están mezclados. Esta situación se encuentra en muchos

¹⁹⁶³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 608.

¹⁹⁶⁴ Información adicional del 4 de abril de 2013, presentada por la Dirección de Derechos Humanos y DIH de la Cancillería de la República de Colombia, documento: “Cárceles”, pág. 9.

¹⁹⁶⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 612.

¹⁹⁶⁶ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999, Capítulo XIV, párrs. 30-33.

otros centros penales del país, a pesar de que el Código Penitenciario y Carcelario dispone, teóricamente, que los establecimientos denominados *cárceles* serán destinados a la detención preventiva de sindicados; y las *penitenciarías*, en cambio, serán destinadas a la reclusión de condenados (Artículos 21 y 22). Así por ejemplo, en la cárcel de Villahermosa de Cali, la relación entre sindicados y procesados era la siguiente: 2,729 sindicados/2,845 condenados; en el EPMSC-ERE de Valledupar: 542 sindicados/359 condenados; en la cárcel Rodrigo Bastidas de Santa Marta: 468 sindicados/527 condenados; en la cárcel Bellavista de Medellín: 1,957 sindicados/5,487 procesados; y en la cárcel de Riohacha 423 sindicados y 71 condenados¹⁹⁶⁷.

1098. La reclusión conjunta de procesados y condenados fue otro de los temas en los que la Comisión Interamericana hizo énfasis tras su visita de 1997, y a la vista de lo constatado quince años después puede concluirse que esta situación sigue siendo esencialmente la misma¹⁹⁶⁸. La falta de separación entre personas procesadas y condenadas es contraria al régimen establecido por el Artículo 5.4 de la Convención Americana y al deber del Estado de dar a los procesados un trato distinto, acorde con el respeto de los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia (Art. 8.2 de la Convención Americana)¹⁹⁶⁹.

Detenciones arbitrarias

1099. La Comisión Interamericana fue informada por parte de organizaciones de la sociedad civil acerca de la persistencia de detenciones arbitrarias de determinados grupos. En este sentido, aquellas se refirieron al empleo del delito de “bloqueo de vías” como mecanismo de represión de la protesta social; y que en ciertas fechas, como el día del amor y la amistad, se producen operativos de arrestos masivos de jóvenes por estar en la vía pública luego de las 11:00 de la noche. De acuerdo con la información recibida, en sólo tres días de aplicación de esta medida (15 y 16 de septiembre y 31 de octubre de 2012) se realizaron un total de 1,578 arrestos de personas menores de edad¹⁹⁷⁰. Asimismo, se informó que diariamente al menos 150 personas son detenidas en Bogotá, bajo el argumento de la retención por protección, y que esta cifra aumenta considerablemente los fines de semana y días de pago.

1100. A este respecto, la Comisión reitera que de acuerdo con el artículo 7(3) de la Convención Americana: nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. En el caso específico de Colombia, la CIDH reitera –al igual que lo han hecho el HRC y el CAT¹⁹⁷¹– las recomendaciones formuladas hechas al Estado por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Detenciones Arbitrarias (GTDA), entre las que se encuentra la de: “[e]radicar

¹⁹⁶⁷ INPEC, Consolidado Estadístico: Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales al 31 de diciembre de 2012.

¹⁹⁶⁸ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999, Capítulo XIV, párr. 27-29. La falta de separación entre procesados y condenados, como consecuencia del hacinamiento, fue además uno de los puntos en los que la Corte Constitucional hizo mayor énfasis en su sentencia T-153-98, puntos 36 y 37.

¹⁹⁶⁹ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 457.

¹⁹⁷⁰ Véase a este respecto, Confidencial Colombia.com, *73 niños aún no regresan a su casa tras toque de queda*, 1 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://confidencialcolombia.com/es/1/201/3228/73-ni%C3%B1os-a%C3%BA-n-no-regresan-a-casa-tras-toque-de-queda-toque-queda-ni%C3%B1os-instituto-colombiano-bienestar-familiar-guillermo-asprilla-coronel-mariano-botero.htm>.

¹⁹⁷¹ Véase, entre otros, ONU, Comité de Derechos Humanos, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Conclusiones y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos: Colombia, CCPR/C/COL/CO/6, adoptado el 6 de agosto de 2010, párr. 20; ONU, Comité contra la Tortura, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del Artículo 19 de la Convención contra la Tortura, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura; Colombia, CAT/C/COL/CO/4, adoptadas el 4 de mayo de 2010, párr. 20.

las detenciones masivas destinadas a privar de su libertad a las personas, sin mediar orden judicial de captura previa e individualizada ni ser sorprendidas en delito flagrante [...]”¹⁹⁷².

1101. En el caso de las personas menores de dieciocho años el derecho internacional establece que su detención será utilizada como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible (Convención sobre los Derechos del Niño artículo 37.b y Reglas de Beijing 13 y 19). La CIDH, siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, considera que las detenciones masivas de niños son incompatibles en principio con el respeto a los derechos a la presunción de inocencia, de la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia– y de la obligación de notificar a los encargados de las personas menores de edad¹⁹⁷³.

LGBTI

1102. La Comisión recibió información según la cual, a pesar de las recientes sentencias de la Corte Constitucional y de algunas directrices del INPEC que le ordenan a los funcionarios de las cárceles respetar los derechos de las personas LGBTI privadas de libertad¹⁹⁷⁴, aún persisten serios desafíos en el respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas. Se indicó a la CIDH que las situaciones más preocupantes tienen que ver con: i) prohibiciones y obstáculos al disfrute del derecho a la visita íntima entre parejas del mismo sexo; ii) limitaciones ilegales al derecho de expresar la identidad de género de las personas trans; y iii) castigos disciplinarios por realizar manifestaciones de afecto entre parejas del mismo sexo, en especial, entre lesbianas. Respecto de este último punto, la Comisión manifiesta su profunda preocupación por la información recibida respecto de la aplicación de aislamiento en celda individual como castigo por dichas conductas.
1103. Según activistas de la sociedad civil, ciertos funcionarios penitenciarios han venido haciendo una interpretación irregular de la sentencia T-622 de 2010 de la Corte Constitucional con el fin de sustentar la aplicación de sanciones disciplinarias a mujeres lesbianas que profesan manifestaciones de afecto a sus parejas (sin incurrir en actos obscenos). Asimismo, se indicó que a la fecha no se ha cumplido con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-062-11 que ordenó al Director del INPEC: “reformular las normas reglamentarias en materia de régimen de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, con el fin de que resulten compatibles con la protección de los derechos constitucionales de las personas internas de identidad u opción sexual diversa”.
1104. En su visita a la cárcel Modelo de Bogotá, el equipo de la CIDH se reunió con un grupo de mujeres trans privadas de libertad quienes manifestaron que el cambio en la actitud de las autoridades luego de las sentencias de tutela de la Corte Constitucional ha sido mínimo, y que su necesidad más urgente es contar con una representante que actúe como interlocutora frente a las autoridades. Explicaron que en la práctica dependen de aquellos internos que fungen como representantes de derechos humanos en los patios, quienes en muchos casos sienten vergüenza o se inhiben de apoyar las causas de las mujeres trans.
1105. Con relación a la situación de las personas, grupos o comunidades LGBTI privadas de libertad, la CIDH considera que el principio de igualdad y no discriminación implica, entre otras cosas, que

¹⁹⁷² ONU, GTDA, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de su Misión a Colombia (1 a 10 de octubre de 2008), A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párr. 103(e).

¹⁹⁷³ Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 137. En esta sentencia se establecen también todas aquellas salvaguardas que deben observar en los casos de detención de personas menores de edad, así como el deber de garantía reforzado por el Estado frente a aquellos NNA privados de libertad.

¹⁹⁷⁴ Véase, por ejemplo, la Circular 011 de febrero 18 de 2003 y la Directiva Permanente 0010 del 5 de julio de 2011.

bajo ninguna circunstancia se discriminará a las personas privadas de libertad por motivos de su género u orientación sexual. Asimismo, no serán consideradas discriminatorias las medidas destinadas a proteger los derechos de personas que se encuentran en particular situación de riesgo, como las minorías sexuales¹⁹⁷⁵.

1106. La CIDH subraya que las personas LGBTI son parte integrante de la población privada de libertad, y por tanto, el Estado debe garantizar su vida e integridad personal, y permitirles desarrollar libremente su identidad de género sin que esto implique una afectación a su calidad de vida. En este sentido, el principio del trato humano, implica que toda persona privada de libertad será tratada con respeto a su dignidad inherente¹⁹⁷⁶. De lo cual se deriva necesariamente el respeto al libre desarrollo de la personalidad y de la orientación sexual de los reclusos y reclusas. Por lo tanto, toda medida cuya aplicación conlleve una intromisión, obstáculo o impedimento para que las personas LGBTI puedan ejercer libremente su personalidad deberá ajustarse a los criterios de legalidad, proporcionalidad, necesidad y fin legítimo. De lo contrario podría constituir una injerencia arbitraria y abusiva en su vida privada, y dependiendo de las circunstancias concretas, una posible violación del derecho a la integridad personal.
1107. El Estado también debe garantizar que las personas LGBTI no sean excluidas por razón de su orientación sexual del acceso a programas laborales o de estudio, ni de otras actividades similares que se organicen en los centros penitenciarios.
1108. En esta línea, tampoco es válido que las autoridades a cuyo cargo se encuentran las personas privadas de libertad pretendan imponerles patrones de conducta que sean contrarios a su propia personalidad y orientación sexual. De acuerdo con el régimen jurídico establecido por la Convención Americana, “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados” (artículo 5.6). Por lo tanto, la imposición de determinados valores a los reclusos, relativos por ejemplo a la sexualidad, moralidad o buenas costumbres, es ajena los fines que la Convención Americana le asigna a las penas privativas de libertad. La reforma y readaptación social de los condenados se refiere a la capacidad que estos adquieran para reinsertarse exitosamente al tejido social respetando las leyes del Estado.
1109. En un sentido amplio, la CIDH considera que aquellas medidas que se adopten favor de las personas LGBTI privadas de libertad, deben ser cuidadosamente estudiadas, y preferiblemente dialogadas con organizaciones y profesionales especializados en este campo, a fin de evitar que tales medidas puedan llegar a tener efectos estigmatizantes o contraproducentes. Finalmente, la CIDH insta a las autoridades competentes a dar pleno cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia T-062 de 2011.

Situación observada en el centro El Redentor

1110. En la visita realizada por la CIDH a las instalaciones de la Escuela de Trabajo El Redentor se constató que ésta cuenta con talleres, aulas, bibliotecas, áreas deportivas y de recreación y

¹⁹⁷⁵ CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH mediante Resolución 1/08 en su 131º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio II.

¹⁹⁷⁶ CIDH, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, aprobado por la CIDH mediante Resolución 1/08 en su 131º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Principio I.

personal especializado; por lo que en principio ofrece los servicios básicos para el cumplimiento de los fines de la pena¹⁹⁷⁷. La delegación observó además, que este centro cuenta con un protocolo de actuación en casos de emergencia, y con un reglamento interno denominado “Pacto de Convivencia”, del cual se informa a los jóvenes al momento de su ingreso, y que contiene un marcado énfasis en los estándares internacionales aplicables a los NNA en conflicto con la ley. La Escuela de Trabajo El Redentor es el único centro para personas menores de edad condenadas en Bogotá.

1111. Al mismo tiempo, la CIDH observó con preocupación que teniendo este centro una capacidad de alojamiento de 320 plazas, su población al momento de la visita era ya de 339 jóvenes; y que, según indicaron las autoridades encargadas de su administración, el mismo no cuenta con una infraestructura adecuada. Pero sobre todo, que cada vez es mayor la población de jóvenes que permanecen en este establecimiento luego de haber cumplido dieciocho años de edad. De hecho, al momento de la visita 150 de los jóvenes allí recluidos habían alcanzado la mayoría de edad. El director de esta institución manifestó su alarma respecto a esta situación que empeora con el transcurso del tiempo, especialmente porque el centro no cuenta con la infraestructura idónea para una población de jóvenes-adultos; ni cuenta con los servicios laborales, educativos y de salud adecuados a su etapa del desarrollo; además, carece de mecanismos para la satisfacción de necesidad como las visitas conyugales o íntimas, que son propias de los adultos. El aumento de la población de jóvenes-adultos es un serio problema que altera la naturaleza misma de esa institución y obliga a su administración a replantear la prestación de una serie de servicios que han estado pensados y diseñados para una población cuyas necesidades son distintas.
1112. De acuerdo con el Director de la Escuela de Trabajo El Redentor, las reformas legislativas introducidas durante el año anterior han tenido un sensible impacto en el aumento de la población de ese establecimiento y del número de jóvenes-adultos. En efecto, el artículo 90 de la Ley 1453 de 2011 (“Ley de Seguridad Ciudadana”) impuso algunos cambios relevantes en el contenido del artículo 187 Código de la Infancia y la Adolescencia¹⁹⁷⁸, como por ejemplo la derogatoria de la disposición que establecía que la sanción de privación de libertad podría continuar hasta que los adolescentes cumplieran 21 años. Con lo cual, superada esa edad los adolescentes condenados podrán permanecer en los centros de personas menores hasta los 26 años; y aquellos que sean hallados responsables de delitos graves (secuestro, homicidio doloso, extorsión y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual) deberán cumplir el tiempo de sanción impuesta por el juez, sin lugar a beneficios para redimir penas. Además, al aumentarse las penas de varios delitos por efecto de la Ley 1453 de 2011, se incrementó el número de conductas delictivas por las cuales pueden imponerse penas privativas de libertad a personas menores de dieciocho años.
1113. Más allá de las consideraciones que puedan hacerse a esta reforma legal desde los estándares que el derecho internacional de los derechos humanos fija en materia de justicia penal juvenil, es indudable que la misma, como constató la Comisión en El Redentor, ha tenido un efecto negativo directo en los centros para NNA infractores. De acuerdo con información de público conocimiento, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) manifestó a principio de 2012 que “[e]n los últimos dos años el número de niños vinculados a delitos y con responsabilidad penal se ha incrementado y esto ha copado la disponibilidad de cupos que tiene Bienestar Familiar”¹⁹⁷⁹.

¹⁹⁷⁷ CIDH, Comunicado de Prensa 144A/12, *Observaciones preliminares de la CIDH sobre la visita in loco a Colombia*, Anexo al Comunicado de Prensa 144/12 emitido al culminar la visita *in loco* a Colombia, 7 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp>.

¹⁹⁷⁸ Ley 1098 de 2006, Diario Oficial No. 46.446 del 8 de noviembre de 2006.

¹⁹⁷⁹ El Colombiano, *ICBF reconoció fallas en atención de los menores infractores*, 17 de febrero de 2012. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/1/icbf_reconocio_fallas_en_atencion_de_los_menores_infractores/icbf_reconocio_fallas_en_atencion_de_los_menores_infractores.asp. A este respecto, véase también, por ejemplo, El Tiempo,

1114. En atención a las consideraciones anteriores, la CIDH subraya que los sistemas de justicia penal juvenil tienen entre sus objetivos fundamentales, el promover la reintegración de los niños en conflicto con la ley brindándoles las oportunidades necesarias para que puedan asumir un papel constructivo en la sociedad¹⁹⁸⁰. En atención a este objetivo, los Estados deben contemplar alternativas a la judicialización de las infracciones a las leyes penales así como medidas alternativas a la privación de la libertad¹⁹⁸¹. Así, el ejercicio del *ius puniendi* del Estado debe ser excepcional y limitarse a aquellas infracciones a las leyes penales más severas y regirse por el principio del interés superior del niño¹⁹⁸². A este respecto, el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido el principio fundamental de que el encarcelamiento de personas menores de edad deberá usarse como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda¹⁹⁸³.

Falta de agua

1115. En el curso de esta visita, la Comisión Interamericana continuó recibiendo información respecto a la falta de provisión regular de agua potable en varios de los centros penales de Colombia, en particular, en las cárceles de Valledupar, Riohacha y Guaduas. De igual forma, el equipo de la CIDH constató que en la estructura “tres” de La Picota, correspondiente al ERON (Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional), el agua sólo llegaba en cuatro ocasiones al día durante una hora cada vez¹⁹⁸⁴. Al momento de la visita de la CIDH la población total del ERON era e 3,033 internos.
1116. Mención especial requiere la situación de la cárcel de Valledupar (E.P.A.M.S-C.A.S), la cual desde su inauguración hace más de una década ha venido presentando problemas estructurales que se han manifestado, entre otros aspectos, en el suministro y distribución del agua a la población reclusa¹⁹⁸⁵. Esta situación ha sido ampliamente documentada desde un principio por

Los menores reclusos en Colombia están hacinados, 30 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12178921.html.

¹⁹⁸⁰ Artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño; véase CIDH, *Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, párrs. 30 y 34; CIDH, Informe No. 62/02, Caso 12.285, Fondo, *Michael Domingues, Estados Unidos*, 22 de octubre de 2002, párr. 83; Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Marales y otros) vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 194.

¹⁹⁸¹ CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, Recomendaciones, párrs. 15 y 16.

¹⁹⁸² CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, párr. 32.

¹⁹⁸³ CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, adoptado el 13 de julio de 2011, párrs. . Véase a este respecto, Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 (b); Reglas de Beijing, Regla 19; y Reglas de La Habana, Reglas 1 y 2.

¹⁹⁸⁴ La falta de provisión regular de agua en el ERON o estructura tres de La Picota, la de construcción más reciente, también fue constatada por la Procuraduría General de la República. Informe de resultados de la acción preventiva No. 366466/111046000000, Oficio PDMPAP/PDMDHAE/No. 14847 del 21 de noviembre de 2012 de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales y para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, págs. 53-54.

¹⁹⁸⁵ A este respecto es importante recordar que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 2000, puso de relieve que “[i]nformes de auditoría de la Contraloría General de la República sobre el INPEC hacen apreciaciones preocupantes sobre el manejo financiero y administrativo, la adjudicación de contratos para ejecución de obras, las deficiencias estructurales que presentan las diferentes cárceles, entre ellas la de Valledupar, recientemente inaugurada, y la de Girardot”. ONU, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2001/15, 20 de marzo de 2001, párr. 166. Asimismo, en otro informe de Naciones Unidas, la misión que visitó esa cárcel—presentada entonces por el Ministerio de Justicia como un “modelo” o “plan piloto”—constató “serias irregularidades y prácticas abusivas que originan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluyendo principalmente: serías deficiencias de infraestructura, incluyendo inundación de las celdas, inoperancia y rebosamiento de sistemas sanitarios y falta de duchas en algunos patios y acceso muy restringido al agua corriente y potable”. Y, “servicios básicos inadecuados, incluyendo la contaminación fecal de los alimentos [...]”.ONU, Alto Comisionado para los Derechos Humanos Oficina en Colombia, Informe sobre Centros de reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humanos, párr. 39, Bogotá 31 de octubre de 2001. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informe%20carceles.htm>

organismos nacionales e internacionales de derechos humanos¹⁹⁸⁶ –incluyendo a la CIDH¹⁹⁸⁷–, medios de prensa, entre otros. De acuerdo con lo informado por organizaciones de la sociedad civil durante la visita, en la cárcel de Valledupar sólo hay provisión de agua durante 15 a 30 minutos en distintas horas del día, y ésta solamente llega hasta los segundos y terceros pisos del establecimiento, por lo que los presos deben llenar bidones y llevarlos hasta los pisos superiores. Tampoco habría un horario para la prestación del servicio, ni un orden establecido para hacer la fila y recolectar el agua, lo que provoca constantes y violentas pugnas entre los reclusos. Esta situación fue reconocida por las autoridades penitenciarias. Al momento de la visita de la CIDH a Colombia esta cárcel albergaba 1,363 internos. Al respecto, la Comisión toma nota de la información aportada por el Estado en sus observaciones al Proyecto de Informe, según la cual el servicio de agua se encontraría “normalizado” tras haberse independizado el acueducto para brindar el servicio de forma exclusiva al centro penitenciario, así como de otras inversiones económicas y medidas institucionales que se estarían adoptando para hacer frente a esta situación¹⁹⁸⁸.

1117. La falta de agua, como es previsible, genera serios problemas de salubridad. Así, por ejemplo, al no poder utilizar los servicios sanitarios, los internos tienen que defecar en periódicos o bolsas que luego se ven forzados a arrojar por las ventanas para no acumular esa materia en sus celdas. Son conocidos los antecedentes de rastros o partículas de heces fecales detectadas en los alimentos que se le suministran a los reclusos en la cárcel de Valledupar¹⁹⁸⁹. Además, la falta de agua trae otras graves consecuencias, como la presencia de enfermedades cutáneas en los internos por falta de aseo personal.
1118. En atención a las consideraciones precedentes, la Comisión reitera que toda persona privada de libertad deberá tener acceso a agua para su consumo y para su aseo personal. La ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia¹⁹⁹⁰. De acuerdo con la Cruz Roja Internacional, el mínimo requerido por persona para cubrir todas sus necesidades es de 10 a 15 litros de agua al día, siempre que las instalaciones sanitarias estén funcionando adecuadamente; y la cantidad mínima de agua que deben poder almacenar los internos dentro de sus celdas es

¹⁹⁸⁶ En el 2012 la oficina del Alta Comisionada de las Naciones Unidas en Colombia elaboró un informe con recomendaciones a las autoridades competentes sobre la situación del establecimiento penitenciario de Valledupar (Cesar). ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 111.

¹⁹⁸⁷ En el 2011 la Comisión recibió información de diversas fuentes según la cual la cárcel estaba sufriendo una grave crisis sanitaria originada fundamentalmente por la falta de provisión regular de agua. Además, se ha denunciado la falta de provisión de atención médica y la comisión reiterada de actos de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte del personal de seguridad de esa cárcel. La falta de agua en este establecimiento generaría además consecuencias directas en las condiciones higiénicas y de salubridad; sería la causa de constantes riñas entre internos y situaciones de violencia dentro de la cárcel; y afectaría la provisión de otros servicios básicos, como la entrega de alimentos en buen estado. A este respecto, la CIDH dirigió al Estado una solicitud de información al Estado, con base en las atribuciones del artículo 41 de la Convención, que éste respondió el 27 de junio de ese año.

¹⁹⁸⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 618.

¹⁹⁸⁹ A este respecto véase además, El Tiempo, *Hallan rastros de excrementos en comida de la cárcel de Valledupar*, 14 de junio de 2011. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/justicia/crisis-sanitaria-en-la-crrel-de-valledupar/9615248>; y El Espectador.com, *En las profundidades del infierno*, 6 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impresso/nacional/articulo-275536-profundidades-del-infierno>.

¹⁹⁹⁰ Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 67(c); Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párrs. 215 y 216.

de 2 litros por persona por día si éstos están encerrados por periodos de hasta 16 horas, y de 3 a 5 litros por persona por día si lo están por más de 16 horas o si el clima es caluroso. En cuando a la cantidad mínima de agua que una persona necesita para sobrevivir, la Cruz Roja Internacional ha indicado que es de 3 a 5 litros por día. Este mínimo puede aumentar de acuerdo con el clima y la cantidad de ejercicio físico que hagan los internos¹⁹⁹¹.

1119. En definitiva, la Comisión considera que aun cuando no haya acuerdo entre las distintas instituciones del Estado en cuanto a cuál de ellas es responsable de la falta de suministro de agua en la cárcel de Valledupar, el Estado tiene el deber jurídico ineludible de proveerla a los presos; tanto para su consumo, como para la satisfacción de sus necesidades básicas. La provisión de agua a las personas privadas de libertad no sólo es un requisito esencial para el mantenimiento de condiciones mínimas de salubridad e higiene, en las cárceles, sino que es un elemento indispensable para considerar al acto de reclusión compatible con la dignidad humana.

Monitoreo de las instituciones de privación de libertad

1120. Finalmente, la Comisión Interamericana destaca el valor que tiene el monitoreo independiente de establecimientos de privación de libertad (en sentido amplio) como mecanismo indispensable para el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas en custodia del Estado. Como indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la forma en que se trata a un detenido debe estar sujeta al escrutinio más estricto, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de aquél”¹⁹⁹². Con lo cual, a juicio de la Comisión, la gestión penitenciaria en general debe regirse por criterios estrictos de transparencia, apertura y monitoreo independiente.
1121. En este sentido, la Comisión toma nota del importante trabajo que realizan en este sentido instituciones como la Procuraduría General de la República y la Defensoría del Pueblo; sin embargo, reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales de monitoreo independiente de los establecimientos de privación de libertad. En atención a este objetivo, la Comisión se suma a lo manifestado por el CAT, el GDTA y la Alta Comisionada de Naciones Unidas en el sentido de exhortar a Colombia a que ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹⁹⁹³. La CIDH está convencida de que la forma más eficaz de prevenir la tortura es abrir todos los lugares de privación de libertad a la inspección pública¹⁹⁹⁴ y al monitoreo independiente.

¹⁹⁹¹ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 483; Comité Internacional de la Cruz Roja, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (2005), págs. 34-36.

¹⁹⁹² Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126.

¹⁹⁹³ Véase, entre otros, ONU, Comité contra la Tortura, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes en Virtud del Artículo 19 de la Convención contra la Tortura, Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura; Colombia, CAT/C/COL/CO/4, adoptadas el 4 de mayo de 2010, párr.22; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HRC/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 118(d); y ONU, GTDA, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de su Misión a Colombia (1 a 10 de octubre de 2008), A/HRC/10/21/Add.3, 16 de febrero de 2009, párr. 103(a).

¹⁹⁹⁴ Véase, ONU, Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A/HRC/13/39, adoptado el 9 de febrero de 2010, párr. 56.

Conclusiones

1122. La Comisión Interamericana valora los esfuerzos realizados por el Estado colombiano para mejorar la gestión penitenciaria; por ejemplo, en términos de gobernabilidad y seguridad en las cárceles, de profesionalización los agentes penitenciarios, y de otras iniciativas que se están tomando desde el Ministerio de Justicia y Derecho. Sin embargo, la Comisión observa que la situación de las personas privadas de libertad sigue siendo uno de los temas más preocupantes en relación con el estado actual de los derechos humanos en Colombia. En este sentido, el principal problema que ha venido enfrentando desde hace décadas el sistema penitenciario colombiano es el crecimiento constante de la población penal, una deficiencia estructural que fundamentalmente responde a cuestiones de diseño de la política criminal. La consecuencia lógica es el grave hacinamiento de las cárceles.
1123. La CIDH ve con preocupación que desde hace décadas la posición oficial del Estado colombiano frente a este problema ha sido fundamentalmente la de reconocerlo y plantear que la solución al mismo es la creación de nuevos cupos en el sistema penitenciario, esencialmente por medio de la construcción de cárceles. Sin embargo, también ha quedado claramente demostrado a través de los años que esta estrategia hasta ahora no ha significado una solución al problema. Como constató en su momento la CIDH, a mediados de 1997 la capacidad locativa del sistema penitenciario era de 28,000 plazas, y alojaba una población penal de 40,000 reclusos, lo que representa un nivel de ocupación del 142%¹⁹⁹⁵. Quince años después, la CIDH observó que si bien la capacidad instalada oficial del sistema penitenciario era de 75,726 plazas, la población reclusa total aumentó a 113,884 personas, lo que significa un nivel de ocupación del 150%.
1124. En este sentido, la Comisión Interamericana ha mantenido el criterio de que la creación de nuevas plazas –sea por medio de la construcción de nuevos establecimientos o la remodelación de los ya existentes– es indudablemente una medida esencial frente al hacinamiento, sobre todo cuando las instalaciones existentes son antiguas, precarias e inadecuadas; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo¹⁹⁹⁶. Como ya se estableció, en los seis años anteriores a la visita el número de personas privadas de libertad fue aumentando de acuerdo con el siguiente patrón: 2007-2008: 6,376 nuevos ingresos, 2008-2009: 6,013, 2009-2010: 8,452, 2010-2011: 16,007, y 2011-2012: 13,433.
1125. El sólo aumento de cupos penitenciarios no es una solución idónea al problema del hacinamiento, porque el crecimiento de la población penal es en definitiva una consecuencia directa de la implementación de la política criminal del Estado. Por lo tanto, ni la construcción de nuevas cárceles no la adopción coyuntural de otras medidas paliativas van a ser soluciones sostenibles en el tiempo, porque no tienen incidencia alguna en la forma como el Estado ejerce su poder punitivo. Por otro lado, la construcción sistemática de cárceles como vía de solución al aumento de personas privadas de libertad es fiscalmente insostenible. Hay que tener en cuenta que esto no sólo implica el elevado costo de construcción de las nuevas estructuras, sino también la expansión uniforme de todas las funciones administrativas, servicios y gastos de operación propios de los centros penales. Además, se ha comprobado que muchas de estas nuevas cárceles construidas a partir del 2000 –siguiendo el modelo norteamericano introducido en el marco de Plan Colombia–, como la mencionada cárcel de Valledurar y los

¹⁹⁹⁵ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102. Doc 9 rev. 1, adoptado el 26 de febrero de 1999, Capítulo XIV, párr. 5.

¹⁹⁹⁶ CIDH, *Informe sobre los derechos Humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 461.

ERON, han presentado serias deficiencias en sus infraestructuras¹⁹⁹⁷, en aspectos esenciales como los sistemas hidráulicos de las edificaciones.

1126. En este contexto, la Comisión Interamericana subraya que el hacinamiento no es solamente la falta del espacio físico disponible para el alojamiento de los internos, sino que constituye una verdadera distorsión del propio sistema penitenciario, que tiene gravísimas consecuencias en aspectos tales como las condiciones sanitarias de los centros penales, el acceso a los programas de educación y trabajo, la seguridad interna de las cárceles, y en definitiva trastoca completamente la finalidad convencional, constitucional y legal de las penas privativas de la libertad. De hecho, la consideración al hacinamiento y sus consecuencias fue precisamente la base de la determinación del estado de cosas inconstitucional declarado por parte de la Corte Constitucional en 1998. Y es que en definitiva, la estabilización del crecimiento en el número de personas privadas de libertad es un requisito indispensable para la proyección e implementación de cualquier política pública dirigida a la gestión penitenciaria.
1127. La Comisión Interamericana ha establecido el principio fundamental de que el Estado, al privar de libertad a una persona se coloca en una posición de garante de sus derechos fundamentales, sobre todo de sus derechos a la vida e integridad personal. Esto hace que el acto de la reclusión implique un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo custodia del Estado¹⁹⁹⁸. Es decir, éste sólo debe recurrir al encarcelamiento cuando está en capacidad de garantizar condiciones de reclusión compatibles con el respeto de la dignidad inherente a todo ser humano. Por lo tanto, cuando el colapso de un sistema penitenciario o de un centro penitenciario determinado conlleva a la imposibilidad material de ofrecer tales condiciones, no le es dable al Estado seguir ingresando personas a esos espacios, porque al hacerlos las está colocando deliberadamente en una situación que vulnera sus derechos fundamentales. En efecto, en un estado de derecho el fin retributivo de la pena jamás justifica que su ejercicio conlleve la violación continua de los derechos humanos de los detenidos.
1128. La Comisión considera que la magnitud de los retos que enfrenta el sistema penitenciario colombiano ameritan una acción decidida, tanto judicial, como política y administrativa. Éstas acciones necesariamente deben pasar por la implementación de una política criminal garantista y sostenible, producto de un ejercicio de reflexión serio y sensato, sobre la base de consideraciones técnicas y no del discurso populista punitivo propio de determinados sectores políticos. Igualmente, los eventuales procesos de privatización de la construcción y administración de los centros penales, deben conducirse en todas sus etapas con la mayor transparencia y en atención a criterios técnicos, jurídicos y económicos, en los que se tomen en consideración de manera objetiva las experiencias de otros países de la región.
1129. En este orden de ideas, la Comisión recuerda al Estado que el logro de los objetivos de la seguridad ciudadana es una tarea compleja que responde a una realidad social igualmente

¹⁹⁹⁷ A este respecto, véase por ejemplo, además de lo ha indicado en secciones precedentes de esta sección, los siguientes informes de la Contraloría General de la República: *Balace de la política penitenciaria y carcelaria de Colombia (2006-2010)*, 20 de julio de 2010. Disponible en: <http://relatoresmaticos.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ENT.ESTATALES/CONTRALORIA/balancedelapolitica2010.pdf>; e Informe de Auditoría, *Proyecto de construcción y dotación de infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional Ministerio del Interior y Justicia-Fonade-INPEC*, a 30 de junio de 2011. Véase asimismo: Fundación Comité de Solidaridad por los Presos Políticos (CSPP), *El Modelo Eron: la implementación de las nuevas cárceles en Colombia*, 2012, ISBN: 978-958-99204-5-9.

¹⁹⁹⁸ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 53; CIDH, *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en la Cárcel de Challapalca en Perú*, aprobado el 9 de octubre de 2003, párr. 113; CIDH, Informe No. 41/99, Caso 11.491, Fondo, *Menores Detenidos*, Honduras, 10 de marzo de 1999, párr. 135.

compleja, y que por tanto, no puede limitarse al empleo del derecho penal, sino que debe darse, al menos, en las siguientes tres dimensiones:

(1) prevención primaria, referida a aquellas medidas dirigidas a toda la población, que tienen que ver con los programas de salud pública, educación, empleo, y formación para el respeto a los derechos humanos y construcción de ciudadanía democrática; (2) prevención secundaria, que incorpora medidas destinadas a personas o grupos en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, procurando, mediante programas focalizados disminuir los factores de riesgo y generar oportunidades sociales; y (3) prevención terciaria: relacionada con acciones individualizadas dirigidas a personas ya involucradas en conductas delictivas, que se encuentran cumpliendo una sanción penal, o que han culminado de cumplirla recientemente. En estos casos adquieren especial relevancia los programas destinados a las personas que cumplen sanciones penales privadas de libertad¹⁹⁹⁹.

1130. Así, el respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad no está en conflicto con los fines de la seguridad ciudadana, sino que por el contrario es un elemento esencial para su realización. Un sistema penitenciario que funcione adecuadamente es un mecanismo necesario para garantizar la seguridad de la ciudadanía y la buena administración de la justicia²⁰⁰⁰.

Recomendaciones

1131. Con base en lo anterior, la Comisión Interamericana recomienda al Estado colombiano:

1. Adoptar las medidas administrativas, legales y judiciales necesarias –sean de corto, mediano y largo plazo– orientadas a estabilizar y reducir el crecimiento de la población penitenciaria, y cuya implementación no exceda de cinco años. Este esfuerzo deberá tener como eje central el diseño e implementación efectiva de un modelo de política criminal garantista en el que se tengan en cuenta las consideraciones hechas en el presente informe
2. Implementar de manera efectiva todas aquellas decisiones judiciales emitidas por la Corte Constitucional u otros tribunales competentes que ordenan la adopción de medidas concretas relativas al hacinamiento penitenciario. Asimismo, continuar con la implementación de todas aquellas medidas de impacto inmediato a corto plazo diseñadas para paliar el problema del hacinamiento.
3. Elaborar, en un plazo no mayor de seis meses, un censo nacional de todos aquellos establecimientos de privación de libertad que no son directamente administrados por el INPEC. En dicho censo deberá constar la cantidad, ubicación y autoridad responsable de dichos establecimientos y levantarse una estadística relativa su capacidad de alojamiento de cada uno de ellos y al promedio de personas que llegan a alojarse en los mismos.
4. Incrementar el número de jueces de ejecución penal en aquellas jurisdicciones o circunscripciones de mayor densidad de personas condenadas privadas de libertad.

¹⁹⁹⁹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.57, adoptado el 31 de diciembre de 2009, párr. 155.

²⁰⁰⁰ CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párrs. 10 y 11.

5. Adoptar las medidas administrativas, judiciales y legislativas necesarias para asegurar que la detención preventiva de personas sin condena firme sea efectivamente utilizada como medida de último recurso y por el periodo más breve posible, de acuerdo con los estándares internacionales presentados en este informe. De manera que se produzca una reducción real en el número de personas sometidas a esta medida de aseguramiento.
6. Implementar medidas eficaces para asegurar la separación efectiva entre personas condenadas y personas en espera de juicio, de forma tal que progresivamente se vaya erradicando la práctica de mezclar a ambas categorías de reclusos. Además, garantizar a las personas en espera de juicio condiciones de privación de libertad acordes con el principio de presunción de inocencia, de conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos.
7. Adoptar medidas eficaces para asegurar la provisión de atención médica y psiquiátrica adecuada en todos los centros penales del país. Implementar mecanismos de supervisión y monitoreo externo de los servicios de salud que se ofrecen en los centros de privación de libertad. Y reparar adecuadamente, de conformidad con el derecho interno, a todas aquellas personas que han sufrido daños derivados de la prestación deficiente de servicios de salud en las cárceles, así como a los familiares de aquellas personas que han fallecido como consecuencia de dicha causa.
8. Erradicar las detenciones masivas destinadas a privar de la libertad a personas sin mediar orden judicial de captura previa e individualizada ni ser sorprendidas en delito flagrante, particularmente en el caso de personas menores de dieciocho años.
9. Asegurar, por medio del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) la implementación efectiva de lo dispuesto por la Corte Constitucional en su Sentencia T-062 de 2011 relativa a derechos fundamentales de personas LGBTI privadas de libertad. En particular, en lo relativo al proceso de reforma de las normas reglamentarias del INPEC en el sentido expresado en dicha sentencia. Además, mantener un diálogo constructivo con organizaciones y activistas especializados en materia de derechos humanos de personas LGBTI, con el objeto de avanzar en los procesos de respeto y garantías de los derechos fundamentales de estos grupos en las cárceles.
10. Realizar un estudio especializado relativo a los efectos que ha producido la Ley 1453 de 2011 (“Ley de Seguridad Ciudadana”) en la población juvenil privada de libertad, y en base sus resultado y otras consideraciones técnicas adoptar las medidas necesarias para preservar el buen funcionamiento de los centros destinados a personas menores de dieciocho años en conflicto con la ley, y que no se altere su naturaleza debido aumento de jóvenes de más de 18 años.
11. Adoptar, con carácter de urgencia, las medidas eficaces para asegurar la provisión de agua potable y para la satisfacción de otras necesidades de las personas privadas de libertad en los centros penales, de acuerdo con los estándares internacionales mínimos recogidos en el presente informe.
12. Ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

H. El riesgo agravado de los defensores de derechos humanos

1132. Durante su visita la Comisión Interamericana constató una vez más el rol esencial que han tenido y continúan teniendo las defensoras y defensores en la denuncia de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, así como sus valiosos aportes en el

proceso de búsqueda y consolidación de la paz en Colombia. Asimismo, la Comisión constató que, precisamente por tan fundamental labor, defensoras y defensores continúan siendo objeto de graves atropellos a sus derechos, perpetrados por las partes involucradas en el conflicto y efectuados con la finalidad de acallar sus denuncias.

1133. En anteriores oportunidades, la Comisión ha manifestado que un argumento históricamente esgrimido durante el conflicto por algunos integrantes de grupos paramilitares y sus simpatizantes, e incluso por algunos funcionarios del Estado, consistió en señalar a defensoras y defensores como coadyuvantes de grupos armados disidentes. Esta percepción de supuesta relación de defensores y defensoras con alguna de las partes del conflicto se advirtió de forma constante como un factor de estigmatización que ha contribuido a que defensoras y defensores hasta la fecha sean objeto de graves violaciones a sus derechos. A lo largo del conflicto, la CIDH ha recibido información consistente según la cual grupos al margen de la ley e incluso fuerzas de seguridad del Estado han presumido erróneamente con base en actividades legítimas de fomento y protección de los derechos humanos y de críticas al gobierno, que defensores y defensoras pudieran encontrarse involucrados en actividades ilegales o que son combatientes y blancos legítimos de ataque.
1134. En la visita *in loco*, la CIDH constató que la anterior apreciación, que resulta contraria al fundamental rol que han desempeñado defensoras y defensores en la búsqueda de la paz, ha persistido hasta la fecha en los grupos armados al margen de la ley, que continúan perpetrando actos en forma directa en contra de los derechos de defensoras y defensores. En este contexto, la Comisión continuó recibiendo denuncias sobre grupos autodenominados “águilas negras”, “rastros” o “urabeños” o el “ejército antirestitución” que ejercen diversas formas de violencia en contra de las y los defensores por considerarlos coadyuvantes de grupos subversivos, o bien, obstáculos para la plena realización de sus actividades.

1135. Por otro lado, la Comisión tomó conocimiento en su visita sobre importantes esfuerzos emprendidos por el Estado colombiano destinados a que la percepción de las labores de defensoras y defensores sea reconocida por la sociedad y por sus propios funcionarios como una actividad legítima y necesaria para la democracia y la construcción de la paz. La Comisión valora que para hacer frente a esta situación, el Estado ha propiciado el fortalecimiento de los espacios de diálogo entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello, ha sido la implementación de políticas públicas tales como la “Mesa Nacional de Garantías para defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunales”, iniciada en el año 2009, creada de común acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, y que permite contar con espacios directos de interlocución con las autoridades estatales, para el diseño e implementación de las estrategias y acciones de defensa a la labor de las y los defensores de derechos humanos²⁰⁰¹. El Estado ha indicado que el proceso nacional de garantías ha tenido como uno de sus ejes principales el reconocimiento a la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos y la no estigmatización. En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que se continúa trabajando en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, y el acompañamiento de la comunidad internacional, en el diseño de la agenda y ejes de trabajo de la Mesa Nacional de Garantías, incluyendo la formulación de la “política pública sobre la garantía de la defensa de los derechos humanos”²⁰⁰². En ese sentido, la CIDH observa

²⁰⁰¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 624-625.

²⁰⁰² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 624-625.

positivamente que la puesta en marcha de ésta y otras iniciativas como la Unidad Nacional de Protección, pueden facilitar que defensores y defensoras realicen sus actividades en mejores condiciones de seguridad.

1136. No obstante lo anterior, la Comisión continuó recibiendo información en su visita sobre la falta de investigación y sanción a funcionarios públicos que podrían estar involucrados en violaciones a derechos de defensores y defensoras, así como sobre la persistencia de algunos discursos de desprestigio por parte de agentes estatales que agravan la situación de riesgo en que se encuentran. Asimismo, según la información recibida por la CIDH, varias de las políticas emprendidas por el Estado requieren un monitoreo y rediseño constantes para asegurar que cumplan de manera cabal sus objetivos.

1137. Un grave problema percibido durante la visita es la persistencia en la impunidad de violaciones a derechos humanos de defensoras y defensores. Según lo observó la CIDH no existe un avance notorio en las investigaciones relacionadas con ataques, agresiones y hostigamientos a pesar del efecto intimidante que estas violaciones han ocasionado en la comunidad de quienes trabajan en actividades de defensa de los más afectados por el conflicto.
1138. En términos generales la CIDH considera que la situación de defensoras y defensores continúa requiriendo que el Estado colombiano intensifique sus esfuerzos por consolidar una cultura de respeto a la labor de quienes defienden los derechos humanos. En particular, la Comisión estima importante que el Estado adopte políticas públicas integrales y efectivas, y continúe avanzando en el fortalecimiento de las ya existentes, para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo derivadas del ejercicio de sus labores así como para investigar las violaciones que han sido cometidas en su contra y sancionar a los responsables.

1. Ataques contra la vida y la integridad personal de los defensores de derechos humanos

1139. La actividad de defensoras y defensores de los derechos humanos en Colombia se encuentra íntimamente ligada a la denuncia de violaciones de los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado a fin de conocer la verdad y lograr la sanción de los responsables, así como al impulso del proceso de restitución de tierras a las poblaciones que fueron desplazadas por la violencia en dicho país. En esta visita la Comisión pudo constatar que precisamente las y los defensores que desempeñan las anteriores actividades tan esenciales para la construcción de la paz en Colombia con pleno respeto a los derechos humanos son quienes más continuarían siendo objeto de desapariciones, asesinatos y amenazas como consecuencia de la violencia generada por el conflicto armado.
1140. La CIDH observó en su visita que la responsabilidad por estos actos de violencia suele ser atribuida en términos generales a grupos que actúan al margen de la ley y que, de acuerdo a la sociedad civil, provienen de grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización de organizaciones paramilitares. La Comisión notó asimismo que, precisamente, en virtud de la naturaleza de las autodefensas y los orígenes de los nuevos grupos armados ilegales, algunas defensoras y defensores sugieren que fuerzas de seguridad del Estado podrían estar relacionadas con la planificación y ejecución de los ataques y agresiones.
1141. Sobre esta situación, la Comisión considera que solamente a través de un fuerte respaldo gubernamental a la labor de defensoras y defensores y de la efectiva sanción de los funcionarios públicos que pudieran ser responsables de las violaciones a sus derechos, el Estado podrá

progresivamente erradicar la indebida estigmatización que han sufrido por varios años de conflicto defensoras y defensores como grupos “subversivos” y evitar así también la percepción de asociación entre la actuaciones de grupos ilegales armados con autoridades del Estado. La CIDH considera imperativo que el Estado fortalezca sus políticas públicas de protección a defensoras y defensores en riesgo, así como la adopción de medidas tendientes a consolidar y legitimar en sociedad de una manera definitiva el papel de defensoras y defensores de derechos humanos.

1142. En cuanto a la información recibida durante su visita, la Comisión tomó conocimiento de que, desde julio de 1996 a mayo de 2012, al menos 290 defensoras y defensores de derechos humanos sufrieron afectaciones a su derecho a la vida²⁰⁰³ y, según la sociedad civil, durante el actual gobierno se habría presentado un incremento del 36,84% de los registros de violaciones a este derecho con respecto al gobierno anterior²⁰⁰⁴. A título de ejemplo de la persistencia de estas afectaciones hasta la actualidad, la CIDH recibió información de la Defensoría del Pueblo conforme a la cual el Sistema de Alertas Tempranas registra que del total de escenarios de riesgos informados el 70% identifica riesgo para los defensores y las defensoras de derechos humanos²⁰⁰⁵. La sociedad civil informó que tan sólo durante los primeros seis meses del 2012, 163 defensores y defensoras habrían sido víctimas de algún tipo de agresión que puso en riesgo su vida e integridad²⁰⁰⁶ y de estos casos, 81 habrían sido amenazas, 29 asesinatos, 29 atentados, 17 detenciones arbitrarias, 3 presuntas desapariciones, 3 hurtos de información y 1 caso de violencia sexual²⁰⁰⁷.

1143. Respecto de los asesinatos, la Comisión observó que gran parte de ellos provendrían de miembros de grupos armados al margen de la ley y que pueden estar acompañados de tortura o perpetrados mediante ametrallamientos con armas de poderoso calibre²⁰⁰⁸. Muchos de los

²⁰⁰³ Comisión Colombiana de Juristas, *Listado de víctimas de violencia sociopolítica en Colombia Violaciones a los derechos humanos y violencia política. Derecho a la vida. Violaciones en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia. Nombre de las víctimas según, fecha y lugar de ocurrencia julio de 1996 a mayo de 2012.*

²⁰⁰⁴ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 22.

²⁰⁰⁵ El principal actor armado ilegal generador del riesgo para los defensores y defensoras de derechos humanos son las estructuras armadas ilegales que emergieron con posterioridad a la desmovilización de las Autodefensas, que se autodenominan las Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, el ERPAC, Los Rastrojos y otras estructuras armadas de carácter regional o local, las cuales se identifican como actor fuente de amenaza en 65 de las 81 situaciones de riesgo advertidas, lo que representa el 80%. Defensor del Pueblo, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre situación de defensores y defensoras de derechos humanos. Comentarios.*

²⁰⁰⁶ Programa No Gubernamental Somos Defensores, *Un camino solitario*, 2012. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedades&Itemid=3.

²⁰⁰⁷ Programa No Gubernamental Somos Defensores, *Un camino solitario*, 2012. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedades&Itemid=3.

²⁰⁰⁸ La Comisión recibió información sobre la situación de Jaime Alberto Chazatar Bastidas (indígena), Víctor Manuel Hilarión Palacios (campesino), Milciades Trochez Conda (miembro de la Guardia Indígena), hermanos Herminson y Alexander de Jesús Morales Zamora (miembros del cabildo indígena), Mauricio Arredondo y su esposa Janeth Ordóñez (líder comunitario), Gilberto Paí Canticús y Giovanni Rosero (indígenas awá), Inga Aurelina Adarme (pueblo Inga), Argemiro Cárdenas Agudelo (director y gerente de radio comunitaria), Nancy María Miramá y su esposo Libardo Guerrero Narváez (líderes sociales), Daniel Aguirre Piedrahita (líder sindical), Juan Manuel Jaramillo Paque (Personero de Caloto), Julio Dagua Corpus (líder comunal), Yeison Campos Cucubana (indígena makaguan), Yamit Bailarin Suescún (indígena), Pablo Gutiérrez (líder indígena), Jeremías Ipia Mestizo (líder indígena nasa), Israel Mendaz (líder comunal), Carlos Darío Arce Bernaza (líder indígena), Alberto Cunda Poscué (líder campesino), Segundo Machado Parra (líder comunitario), José Rumualdo Sáenz Domicó (indígena), Alex Alejandro Benavidez Ayala (líder juvenil), Efraín Amézquita (dirigente sindical), Pedro Burgos (líder comunal). Programa Somos Defensores. *Un camino solitario. Informe Enero-Junio 2012. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDDH.*

asesinatos asimismo estarían precedidos por atentados, amenazas, detenciones arbitrarias o inclusive violencia sexual, y serían cometidos dentro de las viviendas muchas veces en presencia de sus hijos y familiares²⁰⁰⁹.

1144. Por otro lado, en cuanto a las presuntas desapariciones, la Comisión observa de acuerdo a la información recibida que varias de ellas se relacionan con líderes o lideresas sociales que han tenido un papel importante en la revindicación de los derechos humanos de los sectores sociales más afectados durante el conflicto y que dichas desapariciones logran ser perpetradas en ausencia de medidas efectivas de protección por parte del Estado y con el objetivo de silenciar las denuncias realizadas por defensoras y defensores. A manera de ejemplo sobre el fenómeno de las desapariciones, la Comisión recibió información sobre la presunta desaparición de Hernán Henry Díaz entre el 25 y 27 de abril de 2012²⁰¹⁰ quien sería un “reconocido líder campesino, integrante de la Mesa de Organizaciones Sociales, Campesinas, Afrodescendientes e Indígenas del departamento del Putumayo, miembro de [la] Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO); y dirigente del movimiento social y político Marcha Patriótica”²⁰¹¹. En atención a los anteriores hechos, la CIDH decidió solicitar información al Estado con fundamento en el Artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP). El 11 de junio de 2012, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del Sr. Henry Díaz para proteger su vida e integridad personal y para que el Estado informe sobre las acciones adoptadas a fin de determinar su paradero. A la fecha no se tiene conocimiento sobre la situación del Sr. Henry Díaz²⁰¹².
1145. Asimismo, la CIDH recibió información en 2012 sobre la situación de Javier Silva Pérez, quien sería líder campesino y dirigente comunal del corregimiento El Morro, Casanare y, desde el pasado 21 de abril de 2012, habría sido visto por última vez en la ciudad de Yopal cuando se desplazaba en una motocicleta²⁰¹³, sin que se tenga noticia de su paradero. Igualmente se recibió información sobre la situación de Martha Cecilia Guevara Oyola, quien sería dirigente comunitaria de San Vicente del Cagúan, activista de la Marcha Patriótica, y habría sido vista por

²⁰⁰⁹ Programa Somos Defensores. *Un camino solitario. Informe Enero-Junio 2012. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH*, pág. 32.

²⁰¹⁰ Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *En Colombia las desapariciones forzadas no son asunto del pasado. Las desapariciones forzadas en Colombia siguen cometéndose y el Gobierno promueve nuevas medidas que garantizan su impunidad*, 2 de noviembre de 2012, pág. 3.

²⁰¹¹ Véase, entre otros, Protection online, *Henry Díaz, dirigente campesino y sindicalista*, 9 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.protectionline.org/Hernan-Henry-Diaz-dirigente,11683.html>; El Espectador. Com, *Defensoría asume búsqueda de integrante de “Marcha Patriótica”*, 27 de abril de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-342221-defensoria-asume-busqueda-de-integrante-de-marcha-patriotica>; El Espectador, com, *Directivos de Marcha Patriótica buscarán al líder desaparecido Henry Díaz*, 7 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-344523-directivos-de-marcha-patriotica-buscaran-al-lider-desaparecido-p>; Programa Somos Defensores. *Un camino solitario. Informe Enero-Junio 2012. Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia – SIADDHH*, p. 33. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedades&Itemid=3. Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario, *Desapariciones forzadas en Colombia. En búsqueda de la justicia*, Mayo 2012, p. 20. Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 8.

²⁰¹² CIDH, *Medidas cautelares otorgadas durante 2012*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

²⁰¹³ Véase, entre otros, Asociación Internacional por la Paz en Colombia y en el Mundo, *Colombia: Boletín de la Comisión Intercesarial de Justicia y Paz*, 6 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.aipazcomun.org/spip.php?article2292>; Programa No Gubernamental Somos Defensores, *Un camino solitario*, 2012, pág. 33. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedad&Itemid=3; Red de Hermandad y Solidaridad con Colombia, *Desaparecido dirigente comunal de El Morro, Casanare*, s.f., Disponible en: <http://www.redcolombia.org/index.php/regiones-mainmenu-62/oriente-mainmenu-63/casanare-mainmenu-65/1795-desaparecido-dirigente-comunal-de-casanare.html>

última vez el 20 de abril de 2012 cuando se disponía a asistir al lanzamiento del Movimiento Político Marcha Patriótica en la ciudad de Bogotá, Colombia²⁰¹⁴.

1146. En relación con la continuidad de las amenazas y actos de intimidación, de acuerdo a un informe de la Oficina de la Alta Comisionada Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC), “Los Paisas”, “Los Rastrojos” y los “Urabeños”, y en ocasiones las “FARC-EP”. Según lo reportó dicha oficina también “existen indicios no comprobados de participación de agentes estatales, incluyendo miembros de organismos de inteligencia civil y militar, en operaciones ilegales y clandestinas”²⁰¹⁵.
1147. Como ejemplos de las amenazas respecto de las cuales se tuvo conocimiento durante la visita, la CIDH fue informada de la amenaza presuntamente firmada por el grupo “Los Rastrojos” que habría sido dejada en agosto de 2012 en las oficinas de la ONG “Gente en Acción” y que contenía amenazas de muerte en contra de varios activistas, entre ellos el activista LGBTI Ovidio Nieto Jaraba; William Mendoza, presidente de la seccional de Barrancabermeja del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (SINALTRAINAL) y Human Adbala Choser, defensor de derechos humanos local, a quien se acusaba de estar “provocando y organizando marchas de protesta” y apoyando a las guerrillas²⁰¹⁶.
1148. Asimismo, la organización ASFADDES denunció que el 27 de julio de 2012 recibió una llamada telefónica en la que una grabación ofrecía dos espacios libres en un cementerio, el 30 de agosto se les habrían tomado fotografías, el 4 de septiembre personas se habrían aparcado delante de la vivienda, y el 6 de septiembre, habrían recibido un mensaje de texto con amenazas por parte del grupo “Los Urabeños”²⁰¹⁷. Adicionalmente, la organización Fundación Nydia Erika Bautista denunció que el 21 de noviembre de 2012 un policía motorizado habría estado mirando las oficinas del tercer piso, y luego se habría estacionado una camioneta registrada en el Parquadero del Consejo de Bogotá. En sus observaciones el Proyecto de Informe, el Estado informó que el caso continúa en investigación a cargo de la Policía Nacional²⁰¹⁸. La organización cuenta con medidas de protección asignadas desde mediados de 2011 y que han sido renovadas anualmente durante 2012 y 2013²⁰¹⁹. Las investigaciones seguidas por los hechos iniciales habrían sido archivadas en septiembre de 2011, sin avances adicionales en la investigación²⁰²⁰.

²⁰¹⁴ Véase, entre otros, CIMACNOTICIAS, *ONG exige a gobierno colombiano encontrar a dirigente colombiana*, 3 de mayo de 2012, disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/site/12050303-BREVES-DE-CIMAC-3-M.49611.0.html>; Programa No Gubernamental Somos Defensores, *Un camino solitario*, 2012. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedades&Itemid=3; El Financiero, *Marcha patriótica denuncia ataques contra sus integrantes*, 28 de abril de 2012, disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=17352:marcha-patri%C3%B3tica-denuncia-ataques-contra-sus-integrantes&Itemid=26

²⁰¹⁵ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012. párr. 16.

²⁰¹⁶ Amnistía Internacional, *Colombia: Amenazas contra activistas de derechos humanos en Colombia*, 24 de agosto de 2012. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR23/030/2012/es/fd256210-1326-4645-bcfb-a78119bf9e07/amr230302012es.html>.

²⁰¹⁷ Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 9.

²⁰¹⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 629.

²⁰¹⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 629.

²⁰²⁰ Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 10.

1149. Igualmente, el 30 de agosto de 2012, en el marco del Día Internacional de las víctimas de desaparición forzada, Martha Diaz, Presidenta de la Asociación de Familiares Unidos por un Solo Dolor (AFUSODO) habría sido amenazada mediante un correo donde la declaran objetivo militar y la conminan a salir inmediatamente de la ciudad. En el mismo correo, también se habría amenazado a las organizaciones ASOCOLEMAD y Mujeres al Derecho. Estas amenazas, se habrían producido luego de que integrantes de estas organizaciones, exigieran una reunión a representantes de la Unidad de DDHH y DIH de la Fiscalía, para que explicara las irregularidades en relación con la entrega oportuna de los restos de sus seres queridos²⁰²¹.
1150. Por otro lado, durante la visita también la CIDH tuvo conocimiento de amenazas que fueron remitidas por medio de correos electrónicos a las organizaciones. Así por ejemplo, la Comisión recibió información sobre la amenaza remitida presuntamente por el Ejército Antirestitución el 4 de julio de 2012 desde el correo antirestitucion@gmail.com a los correos de: Yessika Hoyos, abogada del Colectivo de Abogados José Alvear (Ccajar); Iván Cepeda Castro, Representante a la Cámara; área de comunicaciones del Ccajar y área de protección del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE). En dicho correo se habría declarado objetivo militar y estigmatizado como guerrilleros a 13 defensores/as de derechos humanos y líderes políticos incluyendo su nombre y fotografía²⁰²².
1151. Otra forma de violencia ejercida contra defensores respecto de la cual recibió información la Comisión consistió en supuestas “recompensas” ofrecidas por grupos al margen de la ley con el objetivo de terminar con la vida de defensores y defensoras. Al respecto, la CIDH tuvo conocimiento de la situación de José Humberto Torres, abogado defensor de derechos humanos de la Costa Atlántica y delegado político ante el Gobierno Nacional en el marco de la Mesa Nacional de Garantías quien en marzo de 2012 habría tenido conocimiento de que grupos paramilitares lo habrían determinado como objetivo y estarían pagando una suma de doscientos millones a quien lograra asesinarle²⁰²³. El Sr. Torres es beneficiario de medidas cautelares de la CIDH y contaría con un esquema de protección bajo la responsabilidad de la Unidad Nacional de Protección²⁰²⁴.
1152. La Comisión también tuvo conocimiento durante su visita sobre seguimientos y atentados contra defensores y defensoras. Así por ejemplo, la Comisión tuvo conocimiento de que en mayo de 2012 el sacerdote Alberto Franco, miembro de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz habría sido seguido por dos hombres que se movilizaban en una moto en Bogotá durante una hora. Asimismo, el defensor de derechos humanos Danilo Rueda, también habría sido seguido por personas en motocicleta y habría alcanzado a escuchar que una señora le dijo a los motorizados “sí, este es uno de los de justicia y paz”²⁰²⁵. El 8 de agosto de 2013 la defensora Liliana Ávila y Manuel Garzón, miembros de la Comisión Intereclesial, también habrían sido

²⁰²¹ Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 11.

²⁰²² MOVICE, *Denuncia Pública: Amenaza del “Ejército Antirestitución”*, Disponible en: <http://www.movimientodevictimas.org/pronunciamientos/denuncias-publicas/item/2961-denuncia-p%C3%BAblica-amenaza-del-llamado-%E2%80%9Ccej%C3%A9-antirestituci%C3%B3n%E2%80%9D-en-montes-de-mar%C3%ADa.html>.

²⁰²³ Véase, entre otros, El Espectador.com, *José Humberto Torres, una cabeza con precio*, 15 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-332674-jose-humberto-torres-una-cabeza-precio>; Protectiononline, *José Humberto Torres, abogado defensor: ofrecen recompensa por asesinarle*, 15 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.protectiononline.org/Jose-Humberto-Torres-abogado.html>; OMCT, *Colombia: Amenaza de muerte contra el Sr. José Humberto Torres*, 16 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/colombia/2012/03/d21678/>.

²⁰²⁴ Véase, OMCT, *Colombia: Amenaza de muerte contra el Sr. José Humberto Torres*, 16 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/colombia/2012/03/d21678/>.

²⁰²⁵ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, *Seguimientos a integrantes de la Comisión de Justicia y Paz*, 9 de mayo de 2012. Disponible en: <http://justiciaypazcolombia.com/Seguimientos-a-integrantes-de-la>.

objeto de seguimientos por parte de una persona en motocicleta cuando se trasladaban en un vehículo. Además, el 22 de agosto de 2013 el defensor Danilo Rueba habría sido abordado nuevamente por hombres desconocidos quienes le habría dicho “Guerrillero. Muerte a los de Justicia y Paz”²⁰²⁶. Los integrantes de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz son beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH desde septiembre de 2003²⁰²⁷. Según el registro de dicha organización se han registrado desde el año de 1999 más de 95 hechos de amenazas cometidos en su contra²⁰²⁸.

1153. Frente al anterior escenario, la Comisión se siente profundamente preocupada porque el conjunto de todos los anteriores actos de ataques, agresiones y amenazas contribuye a un clima de hostilidad para la labor de defensores y defensoras en Colombia, de tal forma que las actividades de defensa y promoción de derechos humanos pudieran ser percibidas como actividades riesgosas. La CIDH observó durante su visita que numerosas organizaciones de la sociedad civil expresaron sentir temor por el desarrollo de sus labores en condiciones de inseguridad y sin una percepción de apoyo por parte de las autoridades²⁰²⁹.
1154. Respecto de la distribución geográfica de las agresiones y ataques, según el Programa “Somos Defensores”, el principal número fue registrado principalmente en zonas como Nariño, Putumayo, Cauca, Santander, Norte de Santander y Arauca²⁰³⁰. Asimismo, durante su visita la Comisión recibió información de la zona de Antioquia conforme a la cual se indicó que en 2010 se habrían presentado 108 casos de ataques contra defensores, para 2011 se tiene un registro de 164 agresiones, y hasta noviembre de 2012, se habrían presentado 374 casos, de los cuales 318 son ataques individuales y 56 colectivos²⁰³¹. Del total de los hechos registrados, 238 serían amenazas individuales, 95 homicidios, 106 desplazamientos forzados, 55 casos de persecución colectiva e individual - entendidas como actos de hostigamiento, registro fotográfico y seguimientos-, y 11 casos de presunta persecución judicial por parte de la Fiscalía, a través de la utilización de testigos recompensados que serían preparados por miembros de la fuerza pública para propiciar la detención de campesinos inocentes, y

²⁰²⁶ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Ref. MC-629-03. Medidas cautelares. Información Adicional. Miembros de la Comisión de Justicia y Paz, 22 de agosto de 2013.

²⁰²⁷ CIDH, *Medidas cautelares otorgadas en 2003*, párr. 24. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2003.sp.htm>.

²⁰²⁸ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Ref. MC-629-03. Medidas cautelares. Información Adicional. Miembros de la Comisión de Justicia y Paz, 22 de agosto de 2013.

²⁰²⁹ Información recibida en la reunión celebrada con defensoras y defensores de derechos humanos en Bogotá el 3 de diciembre de 2012.

²⁰³⁰ Programa No Gubernamental Somos Defensores, *Un camino solitario*, 2012. Disponible en: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88:amenazas-cumplidas&catid=8:novedades&Itemid=3

²⁰³¹ En Urabá, en el transcurso de los años 2010, 2011 y 2012 se habrían presentado 110 agresiones, entre las cuales se resalta el asesinato de 15 líderes sociales y comunitarios y 6 reclamantes de tierras. Asimismo, habrían sido amenazados en esta subregión 35 líderes, se habrían presentado 5 amenazas colectivas y 16 casos de desplazamiento forzado individual y colectivo. En el Bajo Cauca, entre 2010 y 2012 se habrían presentado 28 casos de agresión, de los cuales, 13 habrían sido asesinatos, en su mayoría contra población indígena; y se reportaría 1 caso de ejecución extrajudicial contra Carlos Alberto García, perteneciente a la Asociación Campesina del Bajo Cauca – ASOCBAC-. En la subregión del Nordeste del departamento, se registrarían un total de 44 agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos en el periodo 2010- 2012, 17 de los cuales serían casos de persecución contra organizaciones campesinas y sindicales. En la subregión de Occidente se habrían presentado 18 casos de agresión entre 2010- 2012, mediante señalamientos, registros fotográficos, empadronamiento y persecución contra defensores y presidentes de juntas de acción comunal. Según información de la comunidad, como responsable de estos ataques se habría señalado a miembros de la Brigada Móvil Nro. 11 del ejército nacional y a desmovilizados que participan de los operativos militares. En la subregión del Suroeste se habrían reportado durante los años 2010, 2011 y 2012, tres casos de agresiones. Respecto a la subregión del Oriente antioqueño, se habrían reportado 5 casos de agresión. En la subregión del Magdalena Medio se habrían reportado dos casos de agresión en contra de periodistas por parte de agentes de la fuerza pública- policía nacional. En el Sur de Córdoba en el transcurso del año 2012 se habrían reportado 6 casos de agresión contra miembros de la Asociación Campesina para el Desarrollo del Alto Sinú. Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, págs. 1, 9, 12-18.

líderes y lideresas pertenecientes a organizaciones comunitarias o al movimiento social y político Marcha Patriótica²⁰³². Asimismo, se informó que durante el año 2012, las agresiones se presentaron principalmente contra líderes y lideresas de los sectores juvenil, campesino y de organizaciones defensoras de Derechos Humanos²⁰³³, mientras que el mayor agresor reportado serían las estructuras paramilitares con un 64% de los casos, seguido por presuntos miembros de la fuerza pública, con un 24%, en un 10% no se determina con exactitud el agresor, y un 2% se atribuiría a las FARC- EP²⁰³⁴.

1155. Si bien la percepción de riesgo por parte de las organizaciones de la sociedad civil frente a la actuación de grupos armados es generalizada, la Comisión observó que atendiendo como criterios identificadores a la naturaleza grave de las afectaciones a los derechos y la reiteración continua de los actos en su contra, algunos grupos de defensoras y defensores se han visto también en una situación de especial riesgo que resulta evidente en las denuncias e información que recibió la CIDH relacionadas con asesinatos, agresiones y hostigamientos de sus actividades de defensa y promoción de derechos humanos.

1156. Al respecto, según un informe de misión del Observatorio para la Protección de Defensoras y Defensores publicado en 2012, entre los grupos de defensores que han venido siendo más afectados se encuentran los que trabajan por la justicia, la verdad, la reparación y la restitución de tierras, los dirigentes indígenas y campesinos, los defensores ambientalistas, los dirigentes sindicales o afiliados a organizaciones sindicales, los defensores de las personas LGBTI, así como las organizaciones y los periodistas que denuncian violaciones a los derechos humanos²⁰³⁵.

1157. Respecto de la situación de líderes y lideresas sindicalistas y personas asociadas a sindicatos, la CIDH ha dado seguimiento a la situación de vulnerabilidad en que se han encontrado a lo largo del conflicto. La Comisión ha observado que al constituir los sindicatos figuras de expresión política organizada para la presentación de sus demandas laborales y sociales²⁰³⁶ y un punto de convergencia para la denuncia de violaciones a derechos humanos cometidos por sectores tanto estatales como empresariales privados, los líderes sindicales han sido históricamente objeto de las más graves violaciones a sus derechos durante el conflicto armado²⁰³⁷.

²⁰³² Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, pág. 2.

²⁰³³ Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, p. 5. La Comisión también recibió información específica sobre la situación de la comuna 8 de Medellín, en el cual durante el año 2012 se habrían presentado 29 agresiones contra defensores y defensoras, en su mayoría amenazas individuales, 13 casos, 7 asesinatos, de los cuales 2 casos habrían sido contra personas menores de edad, y 5 desplazamientos forzados individuales. Para el caso de la comuna 13, durante el mismo periodo de 2012 se habrían presentado por lo menos 181 agresiones, de los cuales 111, habrían sido amenazas individuales, 67 desplazamientos forzados individuales y 3 asesinatos, contra líderes y lideresas juveniles del sector cultural perteneciente a los grupos de Hip- Hop Son Batá y a la Red Elite de Hip- Hop. Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, p. 8.

²⁰³⁴ Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, pág. 3.

²⁰³⁵ El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, *Colombia: Continúa la inseguridad para los defensores de derechos humanos, en particular los líderes de comunidades desplazadas. Informe de Misión*. Mayo de 2012. Disponible en: http://fidh.org/IMG/pdf/rapportcolombie_obs12_full.pdf

²⁰³⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 209.

²⁰³⁷ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 264.

1158. Organizaciones de la sociedad civil destacaron durante la visita que hay tres elementos cruciales para poder comprender la violencia antisindical en Colombia (i) las circunstancias en las que se cometió un número extremadamente grande de delitos en las que pueden detectarse algunos patrones de conducta que han sido continuamente repetidos; (ii) el descrédito sobre el papel de los sindicalistas y la construcción de una imagen falsa de ellos como “subversivos”; y (iii) el contexto de impunidad y el papel de las autoridades colombianas respecto a la protección y/o represión del activismo sindical²⁰³⁸.
1159. En cuanto a la continuidad en las agresiones, según un estudio coordinado por la Oficina del Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD), en Colombia, desde 1984 hasta marzo de 2012 se habrían perpetrado 2,800 asesinatos contra sindicalistas - de los cuales cerca del 94.4% permanecen en la impunidad-, y además, se habrían registrado 216 desapariciones forzadas, 83 casos de torturas y 163 secuestros²⁰³⁹. Asimismo, de enero a agosto de 2012 habrían sido asesinados 13 trabajadores sindicalizados²⁰⁴⁰. Asimismo, de acuerdo a los registros de otras organizaciones sindicales entre el 14 de febrero del 2011 y el 30 de abril de 2012, se contaron alrededor de 32 homicidios, 531 amenazas, 62 hechos de hostigamientos, 46 desplazamientos forzados, 13 detenciones arbitrarias y 11 atentados contra la vida²⁰⁴¹. En los primeros cuatro meses de 2012, se habrían presentado 122 casos de violaciones a la vida, libertad e integridad, entre ellos 7 homicidios²⁰⁴².
1160. La CIDH nota que en su informe correspondiente al año 2011, la Alta Comisionada indicó que el Programa Presidencial de Derechos Humanos reportó la muerte de 20 sindicalistas entre enero y octubre de ese año (incluidos 12 docentes sindicalizados), lo que representa una disminución del 34% respecto al mismo período del año anterior²⁰⁴³. Asimismo, la Comisión observa que el Estado informó que en 2012, se produjo la muerte de 8 sindicalistas, número menor que en anteriores años y lograron proferirse 452 sentencias en relación a delitos cometidos contra sindicalistas, además de que el Estado protegería a 1.273 sindicalistas beneficiarios de medidas de protección²⁰⁴⁴.
1161. La Comisión valora que el Estado ha realizado esfuerzos en aras de la construcción de una política interna que permita afrontar los problemas que atraviesan los líderes y lideresas sindicales a través de la adopción de medidas de protección. No obstante ello, preocupa a la CIDH la persistencia en las agresiones cometidas en contra de sindicalistas, lo que hace necesario optimizar de manera inmediata las medidas adoptadas por el Estado y evaluar constantemente su implementación efectiva.
1162. Por otro lado, la CIDH también ha dado especial seguimiento a los ataques contra líderes y lideresas de personas desplazadas y reclamantes de restitución de tierras, muchos de los cuales

²⁰³⁸ European Center for Constitutional and Human Rights, *Comunicación a la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional: La Violencia contra Sindicalistas en Colombia como Crimen de Lesa humanidad*, 9 de octubre de 2012, pág. 15.

²⁰³⁹ Centro de Noticias ONU, *Colombia: PNUD revela asesinato de unos 2800 sindicalistas*, 13 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/colombia-pnud-revela-asesinato-de-unos-2800-sindicalistas/>

²⁰⁴⁰ Grupo de Investigación Social Siglo XXI, *Denuncian asesinato de 13 sindicalistas en Colombia*, 19 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.gisxxi.org/noticias/denuncian-asesinato-de-13-sindicalistas-en-colombia-durante-2012-la-radio-del-sur/>.

²⁰⁴¹ Central Unitaria de Trabajadores, Confederación General del Trabajo, Confederación de Trabajadores de Colombia, *Informe a presentar en la 101ª Conferencia de la OIT 2012*, págs. 9-10.

²⁰⁴² Central Unitaria de Trabajadores, Confederación General del Trabajo, Confederación de Trabajadores de Colombia, *Informe a presentar en la 101ª Conferencia de la OIT 2012*, pág. 13.

²⁰⁴³ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19º período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 19.

²⁰⁴⁴ Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*.

guardan relación con la violencia generada por las confrontaciones con grupos armados en las zonas de desplazamiento, así como con los intereses de grupos opositores a las actividades de reivindicación de los derechos de las personas en situación de desplazamiento²⁰⁴⁵. Sobre este aspecto, la CIDH nota que la Alta Comisionada ha afirmado que son “especialmente preocupantes los homicidios, amenazas y acosos contra quienes trabajan por los derechos de las personas desplazadas, especialmente lideresas de grupos de mujeres, y por la restitución de tierras, en particular en Cauca, Sucre y Urabá”²⁰⁴⁶.

1163. Durante su visita, la CIDH tuvo conocimiento de información de la Oficina de la ONU para los Derechos Humanos en Colombia según la cual, entre el 27 y el 29 de febrero de 2012 circularon dos panfletos con amenazas de muerte contra líderes, lideresas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales. Uno de los panfletos fue dirigido específicamente contra mujeres que participarían en los procesos de restitución de tierras. La autoría de estas amenazas se la atribuyeron a grupos denominados: Águilas Negras-Bloque Capital y los Rastrojos: Comandos Urbanos²⁰⁴⁷. Asimismo, según dicha Oficina, el 4 de julio apareció un panfleto firmado por el autodenominado grupo de antirrestitución en el que se amenazó a varios defensores y defensoras. Según el panfleto, se acusó a varias organizaciones de “quitarle la tierra a los ciudadanos de bien para dársela a los guerrilleros”²⁰⁴⁸.
1164. La sociedad civil señaló que, teniendo en cuenta la persistencia del conflicto armado interno y el hecho de que los grupos armados ilegales siguen operando, las acciones jurídicas de reclamación de derechos exponen aún más a las víctimas del desplazamiento a nuevas violaciones a los derechos humanos.
1165. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, entre 2006 y 2011, fueron víctimas de homicidio al menos 71 personas líderes de procesos de restitución de tierras en 14 departamentos del país como Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Guajira, Antioquia, Meta y Tolima, entre otros. Los informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT), han advertido sobre posibles vulneraciones de los derechos de la población de 463 municipios en 30 departamentos del país²⁰⁴⁹. Asimismo, se indicó que en la región de Urabá, las características del conflicto en la región diluyen la posibilidad de establecer una línea de responsabilidad directa a un actor específico de las agresiones que sufren los reclamantes de tierras²⁰⁵⁰.

²⁰⁴⁵ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 12. Durante el mes de febrero de 2012, se conocieron presuntas amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos de la Asociación Agraria de Santander (ASOGRAS), campesinos y líderes de restitución de tierras en Santander y contra 12 mujeres, entre ellas la Defensora del Pueblo Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, varias organizaciones y personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos incluyendo agencias de la ONU en Bogotá, presuntamente por el grupo paramilitar Águilas Negras. En esos casos, los panfletos harían alusión a la participación de estas personas y organizaciones en los procesos de acompañamiento a las víctimas en la restitución de tierras. Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 16.

²⁰⁴⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 16° período de sesiones, A/HRC/16/22, 3 de febrero de 2011, párr. 11.

²⁰⁴⁷ OACNUDH Colombia, *Rechazo a las amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos*, 7 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2012/comunicados2012.php3?cod=1&cat=88>.

²⁰⁴⁸ OACNUDH Colombia, *Oficina de la ONU para los Derechos Humanos condena amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos*, 6 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2012/comunicados2012.php3?cod=10&cat=88>.

²⁰⁴⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, pág. 26.

²⁰⁵⁰ Véase, *Contexto general de los casos de reclamantes de tierras en Urabá*. IPC, *Riesgo de los defensores de derechos humanos reclamantes de tierras en el Urabá antioqueño*. Información recibida en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

1166. Asimismo, como parte de los problemas asociados a la violencia relacionada con el desplazamiento de sus tierras ancestrales, la CIDH tuvo conocimiento en su visita sobre la persistencia de los ataques proferidos en contra de la vida e integridad personal de líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes, muchos de los cuales tienen la intencionalidad de reducir las actividades de defensa y protección de territorios y recursos naturales, así como la defensa del derecho a la autonomía e identidad cultural²⁰⁵¹.
1167. A título de ejemplo de la continuidad de la violencia contra líderes indígenas, la CIDH recibió información en su visita sobre el asesinato de Lizandro Tenorio, líder del norte del Cauca y miembro del pueblo Nasa quien tras recibir al menos tres amenazas durante 2012, habría sido asesinado el 12 de agosto por dos hombres que llegaron a su casa en una motocicleta, lo saludaron de mano y luego le dispararon varias veces. Según la información disponible, el Sr. Tenorio participaba en los diálogos de pacificación de la zona²⁰⁵².
1168. Asimismo, en relación con defensores y defensoras afrodescendientes, la Comisión recibió información sobre 86 casos de vulneraciones de los derechos fundamentales a las organizaciones de desplazados y víctimas, procesos organizativos afrocolombianos, líderes, lideresas y defensores de derechos humanos entre 2008 – 2010, así como 32 casos de asesinatos y amenazas en el período 2009-2011²⁰⁵³. En particular, la Comisión también recibió información referida a que entre los días 23 y 28 de marzo del 2012, habría sido secuestrado, torturado y asesinado el defensor de derechos humanos de la comunidad de Aparadorcito y líder de la comunidad afrodescendiente de Curbaradó y Jiguamiandó, Manuel Ruiz. Manuel y su hijo, Samir de Jesús Ruiz Gallego, habrían sido secuestrados el 23 de marzo, en la vía que conduce de Mutatá (Antioquia) hacia Apartadó. El mismo día, Manuel comunicó telefónicamente a su familia sobre su secuestro y sobre la exigencia, por parte de sus captores, de 2,5 millones de pesos para ser liberados. Al día siguiente, miembros del grupo, habrían comunicado a la familia de Manuel Ruiz que él y su hijo Samir habían sido asesinados y arrojados debajo del puente de Riosucio (Chocó). El 27 de marzo, en la desembocadura del río Pavarandó, habría sido encontrado el cuerpo de Manuel Ruiz con señales de tortura, mientras que el 28 de marzo, en la misma zona, habría sido encontrado el cadáver de su hijo Samir. Por ahora, la familia de Manuel Ruiz se encontraría nuevamente desplazada²⁰⁵⁴. La víctima había solicitado al Gobierno Nacional medidas de protección, pero sólo había recibido la dotación de un teléfono celular²⁰⁵⁵.

²⁰⁵¹ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 298.

²⁰⁵² Véase, entre otros, El Espectador.com, *Indígenas del Cauca insisten en diálogo con Santos: Amenazas dilatan negociación*, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-367275-amenazas-dilatan-negociacion>; El Tiempo.com, *Indígena asesinado era un médico tradicional*, 13 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/cali/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12124983.html; Radio Caracol, *Asesinan a líder indígena en el norte del Cauca*, 12 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/asesinan-a-un-lider-indigena-en-el-norte-del-cauca/20120812/nota/1743000.aspx>

²⁰⁵³ AFRODES, *Información de Violación Desproporcionada de los Derechos Fundamentales de las Comunidades Afrocolombianas*, 4 de diciembre de 2012, Anexo.

²⁰⁵⁴ Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia: sigue esperando la hora de los derechos humanos Informe sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario 2010-2012*, págs. 23-24.

²⁰⁵⁵ Fundación Nydia Erika Bautista, *Informe sobre la situación de las desapariciones forzadas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 3 de noviembre de 2012, pág. 8.

1169. En cuanto a la situación de las y los operadores de justicia, la Comisión observó en su visita que en Colombia la labor adelantada por juezas y jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos comprometidos con hacer respetar y proteger los derechos humanos y los principios democráticos, ha tenido un papel fundamental en la construcción de la paz. No obstante ello, en algunos sectores de la administración de justicia persiste una situación de inseguridad personal de los operadores de justicia, la cual se visibiliza en la gran cantidad de atentados en contra de su vida e integridad personal provenientes de grupos armados al margen de la ley.

1170. A ese respecto, la CIDH recibió información sobre actos de amenazas e intimidación que habrían sufrido jueces y fiscales²⁰⁵⁶. La información que dispone la CIDH indica que en Colombia se habrían recibido 750 casos de amenazas contra operadores de justicia en los últimos 4 años anteriores a 2011²⁰⁵⁷. Asimismo, en 2012, la CIDH recibió información sobre asesinatos de defensoras y defensores, en particular del asesinato en Medellín de Jorge Alberto Restrepo González, juez primero oficial municipal con funciones de control de garantías, quien habría sido encontrado baleado tras retirar una suma dinero de un banco²⁰⁵⁸. La CIDH tuvo conocimiento también en enero de 2012, del asesinato del juez penal militar Gerson Reyes Castellanos quien habría sido ultimado en el Barrio Popular de Granada (Meta) por sicarios que conducían una motocicleta²⁰⁵⁹. Ambos casos se encontrarían en investigación para determinar los posibles móviles de los ilícitos. La Comisión también recibió información que indicaría que algunos jueces militares que han intentado cumplir con su labor de remitir los casos de ejecuciones extrajudiciales a la justicia penal ordinaria habrían sido víctimas de hostigamientos y amenazas, como en el caso del juez penal militar Alexander Cortés Cárdenas²⁰⁶⁰.
1171. Durante la visita, la Comisión recibió el testimonio del ex Procurador Judicial Penal de Medellín, Jaime Castro Ortiz, quien habría sido declarado insubsistente por el Procurador General de la Nación, luego de obligar su renuncia al Sindicato de Trabajadores de la Procuraduría General de la Nación. El Sr. Castro indicó que durante los últimos 3 años habría sido objeto de amenazas en relación con el impulso de procesos contra militares y policías por ejecuciones extrajudiciales, y jueces y fiscales por casos de corrupción. Sin embargo, indicó que si bien contaba con medidas de protección dado que el nivel de riesgo había sido calificado de extraordinario, desde que fue declarado insubsistente, no habría tenido respuesta de su solicitud formulada a la Unidad Nacional de Protección en junio de 2012²⁰⁶¹.

²⁰⁵⁶ La sociedad civil destacó el caso de la jueza Gloria Constanza Gaona del Juzgado Especializado del Circuito de Saravena, ante quien tramitaba el caso de los niños y niñas de Tame, que habría sido asesinada por militares. FIDH – Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Colombia. La guerra se mide en litros de sangre. Falsos positivos, crímenes de lesa humanidad: más altos responsables en la impunidad*, julio de 2012, págs. 57, 58.

²⁰⁵⁷ Véase, entre otros, Diario El País, *En medio de una manifestación sepultan a una jueza asesinada en Arauca*, 24 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/hoy-cumpliran-exequias-jueza-asesinada-en-saravena-5>; Comisión Colombiana de Juristas, *Asesinato de jueza que investigaba crimen de niños sacude Colombia*, 23 de marzo de 2011, disponible en: http://www.coljuristas.org/prensa/2011/afp_23-03-2011_01.html; El Tiempo, *Jueces han recibido 750 amenazas en cuatro años*, 23 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9055660.html.

²⁰⁵⁸ Véase, entre otros, El Colombiano, *Juez fue asesinado en el Centro de Medellín*, 10 de septiembre de 2012. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/1/juez_fue_asesinado_en_el_centro_de_medellin/juez_fue_asesinado_en_el_centro_de_medellin.asp; Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, *Asesinado Juez Primero Municipal de Envigado Jorge Alberto Restrepo González*, 23 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Asesinado-juez-primer-municipal>.

²⁰⁵⁹ El Tiempo, *Sicarios asesinaron a juez militar en el Meta (Granada)*, 17 de enero de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/llano/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10953022.html.

²⁰⁶⁰ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 4.

²⁰⁶¹ Testimonio de Jaime Castro Ortiz, Ex Procurador Judicial Penal – Medellín. Información recibida en la reunión con sociedad civil, llevada a cabo en Medellín el 5 de diciembre de 2012.

1172. La Comisión considera que si el Estado no garantiza la seguridad de sus jueces y magistrados así como fiscales y defensores públicos contra toda clase de presiones, incluyendo las situaciones de inseguridad directamente dirigidas a atacar su persona y familia como las dirigidas a afectar su estabilidad y futuro profesional, el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser gravemente afectado impidiendo la protección judicial a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos y frustrando las posibilidades de consolidación de la paz en Colombia. De allí, que es necesario que el Estado proteja efectivamente a las y los operadores de justicia frente a todo acto que pudiera traducirse en afectaciones a la independencia e imparcialidad que requieren para sus actuaciones.
1173. En cuanto a las mujeres defensoras de derechos humanos la CIDH nota que la situación de discriminación de la que son objeto por el rol histórico y las concepciones estereotipadas de género se agravan al tener que enfrentar su trabajo en condiciones de riesgo derivadas del conflicto armado y en convivencia con actores de grupos armados. La CIDH ha continuado recibiendo numerosas denuncias sobre la violencia que afecta a las mujeres en comunidades marcadas por una concepción histórica patriarcal, en donde estarían sujetas a estereotipos sociales degradantes de su vida sexual, o bien, serían acusadas de atentar contra valores morales o instituciones sociales preestablecidas²⁰⁶². En ese sentido, la CIDH recibió información del Programa Somos Defensores según la cual en el año de 2012 se registraron 92 agresiones contra defensoras de derechos humanos de las cuales 6 fueron asesinatos de mujeres líderes de procesos de reivindicación de derechos²⁰⁶³. Asimismo, se tuvo conocimiento de una amenaza realizada en 2012 por el grupo “Águilas Negras” a través de un panfleto en el cual sentenciaron “a pena de muerte” a las organizaciones defensoras de los derechos de la mujer SISMA Mujer, Casa de la Mujer y Ruta Pacífica de la Mujer²⁰⁶⁴.
1174. Por otra parte, en relación a defensoras y defensores LGBTI, la CIDH ha notado que los ataques se enmarcan en un contexto de violencia y discriminación estructural que se ha visto agravado en virtud del conflicto armado. Durante su visita la CIDH recibió testimonios de defensoras y defensores LGBTI que indicaron que algunas autoridades estatales así como sectores privados ejercen conductas discriminatorias en su contra en virtud de su orientación sexual o identidad de género. Esta situación de discriminación ha ocasionado un violencia sostenida contra las personas que promueven, defienden y buscan el desarrollo de la igualdad de derechos de las personas LGBTI. A ese respecto, la CIDH recibió información durante su visita según la cual entre los años 2010 y 2011 se conoció del homicidio de al menos 4 defensores y defensoras de derechos humanos LGBTI, y se destacó que la mayoría de estos hechos se habrían presentado en municipios y no en ciudades capitales, como había ocurrido en años anteriores²⁰⁶⁵.
1175. La CIDH reitera que los ataques contra defensoras y defensores así como los actos de intimidación pretenden silenciar las opiniones de los defensores de los derechos humanos, incluidas las críticas y las denuncias que estas personas puedan presentar contra las fuerzas

²⁰⁶² CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 283.

²⁰⁶³ Programa Somos Defensores, *El Efecto Placebo, Informe Annual 2012, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia*, 2012. Disponible en: <http://www.somosdefensores.org/index.php/extensions/68-ultimo-informe-siaddhh/412-proteccion-sin-prevencion-un-efecto-placebo>.

²⁰⁶⁴ Semana, *Organizaciones de mujeres denuncian amenazas por “Bloque Capital”o “Águilas Negras”*, 2 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/organizaciones-mujeres-denuncian-amenazas-bloque-capital-aguilas-negras/254312-3>. Ver también El Tiempo, *Águilas Negras amenazas a organizaciones de mujeres*, 2 de marzo de 2012. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11264324.html

²⁰⁶⁵ Colombia Diversa, *Impunidad Sin Fin, Informe de Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, y Personas Trans en Colombia, 2010-2011*, Capítulo I: “La justicia es ciega ante la evidencia de crímenes por perjuicio” (Catalina Lleras), Bogotá, 2013.

armadas, el Gobierno y otros. En muchas ocasiones defensoras y defensores tienen que dedicar gran parte de sus esfuerzos en garantizar una mayor seguridad para el desarrollo de sus actividades reduciendo sus actividades de defensa de los derechos humanos. La CIDH ha constatado además que muchas amenazas se prolongan por largos períodos de tiempo, condenando a las víctimas y sus familiares a una vida de incertidumbre y miedo.

1176. La Comisión considera que el Estado debe continuar adoptando de manera urgente medidas para proteger la vida e integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos así como adoptar de manera urgente medidas efectivas para proteger la integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos que se encuentren amenazados, en consulta con las personas afectadas²⁰⁶⁶. Igualmente, la Comisión recuerda que también como medio fundamental para prevenir la ocurrencia de esos ataques es obligación del Estado emprender investigaciones exhaustivas e independientes sobre las violaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos y sancionar a los responsables, tanto autores materiales como intelectuales²⁰⁶⁷.

2. Actividades de inteligencia con posterioridad a la liquidación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

1177. La CIDH a través de sus audiencias e informes anuales ha dado seguimiento a las actividades abusivas de inteligencia realizadas contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia por el DAS. Desde febrero de 2009 la CIDH expresó a través de un comunicado de prensa²⁰⁶⁸ su preocupación por las actividades de inteligencia adelantadas por DAS que, como fue de conocimiento público, se perpetraron en contra de defensores y defensoras de derechos humanos y personalidades públicas²⁰⁶⁹.
1178. Tras la visita, la Comisión valora positivamente los esfuerzos del Estado para desmontar efectivamente el DAS e investigar a los responsables de las actividades de inteligencia perpetradas contra defensoras y defensores de derechos humanos. No obstante ello, la Comisión observa que en el propio proceso de liquidación del DAS y la puesta en funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección persisten algunos desafíos importantes a superar por parte del Estado colombiano.

1179. En septiembre de 2011, la CIDH tuvo conocimiento de que la Corte Suprema de Justicia condenó a 25 años de prisión por homicidio y asociación con organizaciones paramilitares a Jorge Noguera Cotes, director del DAS entre 2002 y 2005²⁰⁷⁰.

²⁰⁶⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 6.

²⁰⁶⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 21.

²⁰⁶⁸ CIDH, Comunicado de Prensa 9/09. *Preocupación de la CIDH por actividades de inteligencia en Colombia*, Washington D.C., 26 de febrero de 2009.

²⁰⁶⁹ Comisión Colombiana de Juristas, Escuela Nacional Sindical, *Que os duelan las sangres ignoradas. Informe sobre violaciones a los derechos de los y las sindicalistas y la situación de impunidad 2009-2010, 2002-2010. Cuaderno de Derechos Humanos No. 22*, Colombia, octubre de 2010, pág. 10.

²⁰⁷⁰ European Center for Constitutional and Human Rights, *Comunicación a la Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional: La Violencia contra Sindicalistas en Colombia como Crimen de Lesa humanidad*, 9 de octubre de 2012, pág. 14 (nro. 147), con cita de Corte Suprema de Justicia (MP. Alfredo Gómez Quintero), Acta No. 331, Sentencia del 14 de septiembre de 2011, págs. 116-117. Cita original: "Atendiendo lo expuesto, puede calificarse jurídicamente la participación de Jorge Aurelio Noguera Cotes en el caso sub judice, como la de autor mediato que se vale de toda una estructura legal que se encontraba bajo su mando, esto es, el DAS, para ponerla a disposición de un aparato militar ilegal, con una cadena de mando jerarquizada como lo era el Bloque Norte de las Autodefensas cuyo líder era Rodrigo Tovar Pupo, alias "Jorge 40" del cual dependía el Frente José Pablo Díaz comandado por Edgar Ignacio Fierro, alias "Don Antonio", quien dio la orden de matar al profesor y sociólogo".

Asimismo, otros directores del DAS, que ejercieron su cargo entre 2005 y 2008, y más de 40 funcionarios de la institución, así como otros altos funcionarios del gobierno anterior se encuentran vinculados a procesos judiciales por abusos y actividades ilegales²⁰⁷¹.

1180. En la visita, la sociedad civil destacó que tras tres años de denunciado el problema, sólo se han proferido dos sentencias ordinarias condenatorias en contra de los responsables de estos crímenes²⁰⁷² y la mayoría de las condenas emitidas han sido producto de la aceptación de cargos por parte de los procesados mediante sentencias anticipadas²⁰⁷³ o de la realización de preacuerdos con la Fiscalía²⁰⁷⁴. En otros casos, la Fiscalía ha reconocido el “principio de oportunidad”²⁰⁷⁵ con suspensión de la acción penal a favor de algunos ex funcionarios del DAS, a cambio de que estos sean testigos de cargo²⁰⁷⁶.
1181. Dentro de los procesos que continúan en curso, la sociedad civil destacó la formulación de imputación de cargos realizada por el Tribunal Superior de Bogotá, en su calidad de juez de control de garantías, en contra de María del Pilar Hurtado, ex Directora del DAS, y Bernardo Moreno, ex Secretario General de la Presidencia de la República. A los dos funcionarios se les acusa de “haberse concertado con el fin de cometer de manera permanente y sistemática delitos en contra de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Congresistas, abogados, periodistas y otras personalidades”²⁰⁷⁷. En relación con la situación procesal del caso pendiente

²⁰⁷¹ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 24.

²⁰⁷² El juez 14 de conocimiento condenó a 71 meses de prisión a la exdirectora operativa del DAS Luz Marina Rodríguez, y exjefe anticorrupción de la misma entidad, Bernardo Murillo Cajamarca en el proceso que se le adelantaba por el escándalo de las chuzadas. El juzgado halló culpables a los exfuncionarios del delito de prevaricato por acción, al considerar que según los testimonios recolectados a lo largo de ese proceso judicial se encontró que Murillo y Rodríguez conocían de primera mano los seguimientos hechos el DAS a los magistrados de la Corte Suprema. Véase, *El Espectador*, *Condenados a seis años exfuncionarios del DAS por chuzadas*, 8 de junio de 2012. Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, 14 de junio de 2012. Resumen Ejecutivo, párr. 18.

²⁰⁷³ El 11 de agosto de 2011, se emitió sentencia anticipada condenatoria en contra de los ex detectives del DAS Fabio Duarte Traslaviña y Germán Enrique Villalba Chávez, este último encargado de los seguimientos ilegales a miembros de organizaciones de derechos humanos en Europa. Véase, *El Espectador*, *Seis años de cárcel a exfuncionarios del DAS por ‘chuzadas’*, 12 de agosto de 2011; *El Tiempo*, *Condenan a dos exfuncionarios del DAS*, 11 de agosto de 2011, *El Tiempo*, *Otro ex DAS se acoge a sentencia anticipada*, 7 de enero de 2011.

²⁰⁷⁴ Fernando Alonso Tabares Molina, ex Director General de Inteligencia del DAS, Jorge Alberto Lagos León, ex Subdirector de Inteligencia, y Gustavo Sierra Prieto, ex Subdirector de Análisis, fueron condenados luego de realizar preacuerdos con la Fiscalía en los que aceptaron su responsabilidad. Las sentencias fueron emitidas el 5 de agosto de 2011, para los dos primeros, y el 7 de marzo de 2011 para el último. Véase, *El Tiempo*, *Juez deja en firme condena para Lagos y Tabares*, 7 de marzo de 2011; *El Espectador*, *Ocho años de cárcel a ex detective del DAS Gustavo Sierra por ‘chuzadas’*, 5 de agosto de 2011.

²⁰⁷⁵ El principio de oportunidad fue introducido a la legislación penal colombiana a través de la Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Esa Ley establece una excepción al deber de la Fiscalía de investigar, juzgar y sancionar las conductas punibles de las que tenga conocimiento, ya que le confiere la facultad de suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal. La descongestión judicial es el principal fundamento del principio de oportunidad. La figura sólo podrá ser aplicada para casos que hayan sido previstos por la ley y siempre que la falta de persecución penal no afecte de manera desproporcionada los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Ambas características se deben cumplir de manera concurrente para garantizar que resulte procedente su aplicación. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2008.

²⁰⁷⁶ Este es el caso de German Albeiro Ospina Arango, ex Coordinador del grupo GONI, Martha Inés Leal Llanos, ex Subdirectora de operaciones de inteligencia, Alba Luz Flórez Gelvez, detective, y William Gabriel Romero Sánchez, ex Subdirector de fuentes humanas, a quienes se les otorgó el principio de oportunidad a cambio de la información que le sea entregada a las autoridades. Estado colombiano, “Información sobre el seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité en los párrafos 12 a 17 de que trata el documento “Examen Cuarto Informe periódico de Colombia” (CAT/C/COL/4).

²⁰⁷⁷ Estado colombiano, “Información sobre el seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Comité en los párrafos 12 a 17 de que trata el documento “Examen Cuarto Informe periódico de Colombia” (CAT/C/COL/4).

en la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes del Congreso en contra de Álvaro Uribe, las declaraciones de las víctimas de las interceptaciones se recibieron en la Comisión de Acusaciones entre el 6 y el 7 de septiembre del 2012²⁰⁷⁸ y el proceso continúa en indagación preliminar²⁰⁷⁹.

1182. Igualmente, representa especial preocupación que según lo denunció la sociedad civil, en septiembre de 2011 presuntos funcionarios del DAS habrían vendido y filtrado información de inteligencia a grupos ilegales y otros interesados²⁰⁸⁰, ante la perspectiva de ser despedidos a causa de la liquidación de dicha entidad como resultado de la vigencia del Decreto 4065 de 31 de octubre de 2011²⁰⁸¹.
1183. Además de la impunidad sobre las actividades de inteligencias suscitadas, la sociedad civil subrayó que, al disolverse el DAS, estos funcionarios fueron incorporados en la Policía Nacional como personal civil, mientras que a la Fiscalía General de la Nación, 3.218 ex funcionarios del DAS fueron trasladados para fortalecer la oficina de Protección a Víctimas y Testigos y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), en funciones de policía judicial. En el traslado no habría existido algún tipo de filtro de depuración o escrutinio que diera lugar a la remoción de aquellos funcionarios implicados con las actividades ilegales de inteligencia o con grupos paramilitares, y que permitiera sanear los cuerpos de seguridad e inteligencia del Estado²⁰⁸².
1184. Asimismo, según ha denunciado la sociedad civil también en el proceso de liquidación del DAS²⁰⁸³, los esquemas de seguridad del Programa de Protección que estaban asignados al mismo fueron progresivamente asignados a empresas de seguridad privada. Según varias organizaciones, esta progresiva privatización del personal encargado representa varios obstáculos para su propia seguridad y desarrollo de sus actividades, entre los cuales se encuentran: los vínculos históricos que algunas empresas de seguridad privada tendrían con grupos paramilitares; la posible participación de desmovilizados en los eventuales esquemas de protección y la falta de experiencia por parte de las empresas de seguridad en realizar una actividad que originalmente correspondería al Estado²⁰⁸⁴.
1185. La Comisión valora los esfuerzos desplegados por el Estado para que el personal encargado de protección ya no pertenezca al DAS y considera que el Estado debería asegurar que las personas que participen en los esquemas de seguridad de la Unidad Nacional de Protección generen confianza a los beneficiarios de la protección y no formen parte ni de antiguas estructuras paramilitares o autodefensas ni de las personas que formaban parte del antiguo DAS y podrían estar involucrados en las actividades de inteligencia. Un elemento fundamental

²⁰⁷⁸ Colectivo de Abogados José Álvaro Restrepo, Comunicado de prensa, *Se reanuda proceso en comisión de acusaciones contra Uribe Vélez*, 10 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Se-reanuda-proceso-en-Comision-de>

²⁰⁷⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la recomendación 16 del Comité de Derechos Humanos de la ONU*.

²⁰⁸⁰ Véase, entre otros, *Semana*, *Los papeles secretos del DAS*, 17 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-papeles-secretos-del-das/246567-3>; *EL Mundo*, *Denuncian venta de información de agencia secreta colombiana*, 18 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/denuncian-venta-de-informacion-de-agencia-secreta.aspx>; *El Tiempo*, *Aún hay peligro de filtraciones, pero es menor: Director del DAS*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10390167.html.

²⁰⁸¹ Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Octubre/31/dec406531102011.pdf>.

²⁰⁸² Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la recomendación 16 del Comité de Derechos Humanos de la ONU*.

²⁰⁸³ Según información recibida por la CIDH, el gobierno habría indicado que el decreto de liquidación del DAS se pospondría hasta que fuera aprobada una nueva ley de inteligencia. *Semana*, *Reforma al Estado, más que tres nuevos ministerios*, 7 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/reforma-estado-tres-nuevos-ministerios/159879-3.aspx>.

²⁰⁸⁴ Carta de organizaciones de la sociedad civil dirigida al Dr. German Vargas Lleras, Ministro del Interior y de Justicia, 20 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.abcolombia.org.uk/downloads/8C8_CARTA_MIJ_PROGRAMA_PROTECCION11.pdf.

para lograr la confianza con los defensores y defensoras beneficiarios de protección es que el Estado garantice que la asignación del personal se haga con la participación de los beneficiarios de las medidas²⁰⁸⁵.

1186. Por otro lado, la CIDH observa que el Estado de Colombia sancionó una nueva Ley de Inteligencia y contrainteligencia en el año 2011. Respecto de esta ley la Alta Comisionada destacó la necesidad de adoptar medidas de reforma integral, que incluyan un proceso para la actualización, rectificación, anulación o mantenimiento en reserva de información personal en los archivos de inteligencia, y que se proteja a los funcionarios que denuncien abusos o se nieguen a cumplir órdenes ilegales²⁰⁸⁶. Adicionalmente, la Alta Comisionada indicó que los servicios de inteligencia militar necesitan una normativa pública que enmarque y delimite sus acciones²⁰⁸⁷, y que la Procuraduría General de la Nación debe profundizar en el ejercicio de sus funciones preventivas y disciplinarias²⁰⁸⁸. Por su parte, la sociedad civil consideró que se presentan dos defectos estructurales en relación con esa ley, esto es, i) la regulación de aspectos centrales sobre la inteligencia y contrainteligencia acude a conceptos vagos e imprecisos; ii) la ausencia de mecanismos de control adecuados, independientes y efectivos que controlen las actividades de inteligencia y contrainteligencia para evitar sus arbitrariedades y excesos²⁰⁸⁹.
1187. La CIDH observa que en esta ley de inteligencia y contrainteligencia se preve que “en ningún caso la información con propósitos de inteligencia y contrainteligencia será recolectada, procesada o diseminada por razones de [...] pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos [...]”²⁰⁹⁰. No obstante ello, la CIDH considera que corresponde al Estado continuar adoptando todas las medidas necesarias para asegurar que las actividades de inteligencia no se vuelvan a realizar en contra de defensoras y defensores y, entre ellas, el Estado debe investigar y sancionar a la totalidad de las personas que participaron en las actividades de inteligencia contra defensoras y defensores que indebidamente realizadas por el DAS.
1188. La CIDH ha constatado asimismo en la visita que por varios años Colombia ha negado el acceso para defensores y defensoras a sus datos personales que pudieran encontrarse en los archivos de inteligencia de la Dirección Administrativa de Seguridad (DAS). A pesar de las recomendaciones de la CIDH y la ONU²⁰⁹¹, el Estado no ha adoptado una ley que permita el

²⁰⁸⁵ Corte I.D.H., *Asunto Mery Naranjo y otros*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 4 de marzo de 2011, Resolutivo tercero.

²⁰⁸⁶ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 26.

²⁰⁸⁷ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 28.

²⁰⁸⁸ ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Adición. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19° período de sesiones, A/HCR/19/21/Add.3, 31 de enero de 2012, párr. 29.

²⁰⁸⁹ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la recomendación 16 del Comité de Derechos Humanos de la ONU*.

²⁰⁹⁰ Ley 1621 de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201621%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>

²⁰⁹¹ Véase, entre otros, ONU, Comisión de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/ CN.4/2006/9, 62º período de sesiones, 20 de enero de 2006, Recomendación de prevención y protección, párr. 6; Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/ HRC/4/48, Cuarto período de sesiones, 5 de marzo de 2007, Capítulo VII - Recomendaciones, párr. 125; Consejo de 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, Séptimo período de sesiones, 28 de febrero de 2008, párr. 63.

ejercicio efectivo del derecho de hábeas data a fin de que las personas que habrían sido objeto de actividades de inteligencia arbitrarias, tengan acceso a sus datos y de esa forma puedan solicitar su corrección, actualización o, en su caso, la depuración de los archivos de inteligencia²⁰⁹².

1189. La Comisión continuará dando seguimiento a los procesos relacionados con la sanción de los responsables de actividades de inteligencia contra defensoras y defensores e insta al Estado de Colombia a garantizar el ejercicio del derecho de habeas data a aquellos defensores y defensoras que deseen tener acceso a los registros de información que obren en los archivos de inteligencia.

3. Criminalización del trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos

1190. La Comisión observa que uno de los obstáculos señalados por la sociedad colombiana de manera reiterada en la visita fue el inicio de investigaciones penales o querellas judiciales sin fundamento en contra de defensores de derechos humanos en retaliación al ejercicio de sus labores. Asimismo, unido al uso indebido del derecho penal para sujetar a defensoras y defensores a procesos injustificados, la Comisión observó que en muchas ocasiones estos procesos van acompañados de discursos de desprestigio contra la persona del defensor o defensora involucrados. Esta criminalización no sólo tiene por efecto amedrentar su labor sino que además puede generar una paralización de su trabajo de defensa de derechos humanos en tanto su tiempo, recursos y energías deben dedicarse a su propia defensa²⁰⁹³.

1191. En este sentido, durante la visita, la Comisión continuó recibiendo información sobre el uso de tipos penales dirigidos a obstaculizar la labor de defensoras y defensores. Al respecto, la Comisión recibió testimonios de defensoras y defensores según los cuales, autoridades al recibir denuncias por parte de defensoras y defensores sobre actos realizados presuntamente por grupos como “águilas negras” o los “rastros”, se limitarían a negar su existencia y no darían curso a las investigaciones, sino por el contrario, procederían a incoar acciones penales en contra de los denunciados por “falsa denuncia”, las cuales se prolongarían en el tiempo evitando que defensores y defensoras pudieran hacer denuncias contra grupos de ese carácter²⁰⁹⁴.

1192. Adicionalmente, la CIDH recibió información sobre presuntas situaciones de detención²⁰⁹⁵ y capturas masivas²⁰⁹⁶; así como respecto de la apertura de procedimientos judiciales que habrían

²⁰⁹² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009, Capítulo IV. Colombia, párr. 137.

²⁰⁹³ CIDH, *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30 diciembre 2009, párr. 619.

²⁰⁹⁴ La CIDH anteriormente ha recibido información sobre el uso de este tipo penal contra defensoras y defensores. CIDH, *Audiencia sobre la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia e implementación de medidas cautelares*, 28 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=120&page=2>.

²⁰⁹⁵ La organización se refirió a la situación de 11 personas pertenecientes a la Asociación Campesina de Caloto; Rigoberto Guarín Vallejo – Presidente de la Asociación Campesina de Caloto ASTROZONAC Caloto-, Orfa Odilia Rojas Ruiz – miembro de la Asociación Campesina de Caloto ASTROZONAC Caloto; y Wilson Valencia Pilcue – perteneciente a la comunidad indígena del municipio de Caldoño -. Según la organización, estas personas habrían sido detenidas en varias oportunidades y se encontrarían abiertas investigaciones judiciales por diferentes delitos. Corporación Colectivo de Abogados Suyana, *Normatividad y planes estatales que atentan contra las garantías de oposición y la protesta social*.

²⁰⁹⁶ En ese sentido, se indicó que (i) en el mes de abril de 2012, en el municipio de Anorí, 22 campesinos y campesinas, algunos de ellos pertenecientes a la Asociación Campesina del Norte de Antioquia, habrían sido detenidos por orden del fiscal especializado 29; (ii) el 26 de agosto del 2012, 27 pobladores del municipio de Ituango habrían sido detenidos por el mismo fiscal, y posteriormente recuperaron su libertad al no encontrarse mérito para dictar medida de aseguramiento en su contra. Fundación Sumapaz para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia- Europa- Estados Unidos –CCEEU y el Proceso Social de Garantías Antioquia, *Balance Regional de la Situación de Defensores de Derechos Humanos de Antioquia*, págs. 11-12.

sido basados en informes de inteligencia militar²⁰⁹⁷; reapertura de procesos por parte de la Procuraduría o la Fiscalía, a pesar de que no se habría podido establecer la veracidad de los testimonios e informes de inteligencia²⁰⁹⁸; y judicialización de defensoras y defensores sobre la base de testimonios de paramilitares en procura de beneficios de la Ley 975 de Justicia y Paz que no habrían sido debidamente corroborados²⁰⁹⁹.

1193. La Comisión reitera al Estado colombiano que la criminalización es un obstáculo complejo que incide de varias maneras en el libre ejercicio de la defensa de los derechos humanos y puede resultar violatoria de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos que se involucran en razón de la propia criminalización. La Comisión considera que el Estado debe asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades de defensa de los derechos humanos. Asimismo, los funcionarios deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, y mucho menos someterlos a procesos penales, por el hecho de realizar sus labores legítimas de promoción o protección de derechos humanos.
1194. Finalmente, la Comisión valora la información recibida según la cual autoridades del Estado han realizado discursos dirigidos a legimitar el trabajo de defensores y defensoras en la construcción de la paz en Colombia. Al respecto, la Comisión fue informada sobre las declaraciones del Ministro del Interior, Fernando Carrillo el 3 de mayo de 2013, en la Ciudad de Barrancabermeja en la cual anunció que “si bien el papel de los defensores y defensoras de Derechos Humanos ha sido importante para afrontar el conflicto armado interno, éste recobraré especial importancia en una eventual etapa de posconflicto”. Asimismo, según se informó el Ministro indicó que “los líderes del posconflicto serán los defensores y defensoras de los Derechos Humanos”²¹⁰⁰. El Ministro Carrillo Flórez señaló que realizaría actos de reconocimiento a la labor de los defensores en lugares como Nariño, Sucre, Chocó, Putumayo, Arauca y Valle del Cauca, así como en dos sesiones del Comité de Evaluación de Riesgos y Recomendación de Medidas (CERREM) en Nariño y Arauca²¹⁰¹.

²⁰⁹⁷ Al respecto, se explicó que, en Caquetá, por ejemplo, la Brigada Móvil 22 habría emitido un informe de inteligencia militar en el que señalaba a varios defensores/ras de “formar parte de la estructura de las FARC”. Luego de hacerse público el informe, los defensores/ras mencionados habrían sufrido hostigamientos y amenazas. Asimismo, se indicó que estos informes habrían servido para iniciar procedimientos judiciales en contra de defensores/as, pese a que existe jurisprudencia clara y directivas de la Dirección Nacional de Fiscalías que establecen que la inteligencia militar no puede ser considerada bajo ninguna circunstancia como prueba en un procedimiento penal. Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 20.

²⁰⁹⁸ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 25.

²⁰⁹⁹ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, págs. 25-26.

²¹⁰⁰ Ministerio del Interior, *Los líderes del posconflicto serán los defensores y defensoras de derechos humanos*, 3 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/los-lideres-del-postconflicto-seran-los-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos>; Ola Política, *Rechazan estigmatización a defensores de derechos humanos*, 7 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.olapolitica.com/?q=content/rechazan-estigmatizaci%C3%B3n-defensores-de-derechos-humanos>

²¹⁰¹ Ministerio del Interior, *Los líderes del posconflicto serán los defensores y defensoras de derechos humanos*, 3 de mayo de 2013.

4. Impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensoras y defensores de derechos humanos

1195. La CIDH reitera que el medio más eficaz para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos en el hemisferio es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables²¹⁰² y el Estado tiene la obligación de combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares²¹⁰³.
1196. En la visita la Comisión recibió información de parte de organizaciones de la sociedad civil según la cual no se verifican avances sustanciales en cuanto al esclarecimiento, investigación y sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos perpetradas contra defensores y defensoras de derechos humanos. Al respecto, la CIDH recibió información preocupante según la cual en casos de violaciones cometidas contra defensores/as tales como asesinatos, desapariciones forzadas, robos, atentados y amenazas, la impunidad en algunas regiones superaría el 90%²¹⁰⁴. Asimismo, un gran número de defensores/as indicó que preferiría no denunciar los ataques que sufren debido a una justificada desconfianza en las instituciones locales, regionales y hasta nacionales. A lo anterior se suma el temor generalizado a reportar las agresiones, por miedo a retaliaciones por parte de grupos armados, lo que evidenciaría un claro vínculo entre las instituciones del Estado y los actores armados que operan en las regiones²¹⁰⁵.
1197. Si bien el Estado ha adoptado medidas para combatir la impunidad tales como la *Directiva número 012* “Directrices para garantizar el derecho de los defensores y defensoras de derechos humanos a ejercer su labor”, de 15 de julio de 2010, emitida por la Procuraduría General de la Nación y el Memorando No. 080 de junio 03 de 2008 de la Fiscalía General de la Nación en el que se habrían establecido directrices bajo las cuales se deben adelantar las investigaciones penales por los delitos de amenazas en contra, entre otros, de defensores de derechos humanos, la Comisión observa que el dichos instrumentos no han tenido un impacto significativo en las investigaciones relacionadas con crímenes cometidos contra defensoras y defensores.
1198. Asimismo, uno de los problemas identificados por la CIDH que favorecen la impunidad es la ausencia de protocolos especializados de investigación que permitan de una manera efectiva coordinar y unificar las investigaciones sobre actos de agresión y hostigamiento cometidos contra defensoras, defensores y sus organizaciones. En varias ocasiones, la CIDH ha recibido información según la cual las diversas amenazas o ataques que son recibidos por mismas organizaciones de la sociedad civil y por mismos grupos armados no son investigadas de una manera sistémica y unificada, sino por diversas autoridades a manera de hechos aislados. Al respecto, la CIDH reitera que como parte de la debida diligencia requerida en investigaciones sobre violaciones a los derechos de un defensor, la autoridad debe tomar en cuenta la actividad de éste para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma y así poder establecer líneas de investigación e hipótesis del delito²¹⁰⁶. La Comisión considera

²¹⁰² CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 202.

²¹⁰³ Corte IDH., *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1º de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 299; Corte IDH, *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 168.

²¹⁰⁴ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 del 2011, pág. 15.

²¹⁰⁵ Misión Internacional de Verificación sobre la situación de la defensa de los derechos humanos en Colombia, noviembre 28 a diciembre 2 Del 2011, pág. 18.

²¹⁰⁶ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 236.

asimismo que la coordinación y, en su caso, unificación de las investigaciones de los delitos cometidos contra mismas organizaciones de la sociedad civil o contra mismas defensoras y defensores podrían favorecer el avance en las investigaciones a través de la identificación de la magnitud del número de eventos, la naturaleza de éstos y la posible determinación de patrones de ataques, agresiones u hostigamientos contra defensores y defensoras.

1199. Finalmente, la CIDH considera que para avanzar en la lucha contra la impunidad, es imprescindible que los funcionarios encargados de la investigación del delito y la impartición de justicia, desde el más alto nivel, se encuentren sensibilizados con el rol preponderante que juegan defensoras y defensores en la búsqueda de la paz en Colombia y en la consolidación de una sociedad democrática al efecto de actuar con diligencia en los casos en donde se alegan violaciones en su contra.

Recomendaciones

1200. En virtud de lo señalado en la presente sección, la Comisión recomienda al Estado de Colombia que:

1. Intensifique sus esfuerzos por consolidar una cultura de respeto para quienes defienden los derechos humanos, tanto en los diversos niveles estatales como en la ciudadanía en general, mediante actividades de promoción y educativas dirigidas al reconocimiento público de la contribución que tienen los defensores y defensoras en la reivindicación de los derechos humanos a lo largo del conflicto armado y en la búsqueda por la paz y consolidación de la democracia en Colombia.
2. Asegure que las autoridades del Estado o personas particulares no utilicen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de criminalizar a defensores y defensoras en retaliación a sus actividades de defensa de los derechos humanos. Asimismo, asegure que sus funcionarios se abstengan de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilícita por el hecho de realizar sus labores de promoción y/o defensa de los derechos humanos.
3. Continúe desarrollando políticas públicas integrales y efectivas para la protección de defensoras y defensores en situaciones de riesgo, con especial atención a aquellos grupos de defensoras y defensores que pueden encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad. Como parte de esta política, la Comisión considera que, además de las medidas materiales de protección, el Estado debe investigar efectivamente las fuentes de riesgo a defensoras y defensores con la finalidad de desactivarlas.
4. Garantice que en todos los procesos de adopción, implementación, monitoreo y levantamiento de medidas especiales de protección se garantice la participación efectiva de las y los defensoras y defensores beneficiarios de las medidas. En particular, la Comisión recomienda al Estado que asegure que el personal que participa en los esquemas de seguridad para defensoras y defensores sea designado con la participación y concertación de los beneficiarios de tal manera que les genere confianza.
5. Desarrolle una política pública destinada a la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de defensores y defensoras, a través de investigaciones exhaustivas e independientes que permitan sancionar tanto a los autores materiales como intelectuales. La Comisión recomienda que como parte de esta política, el Estado establezca protocolos especializados de coordinación entre fiscalías, en su caso, unificación de las investigaciones

de los delitos cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil o contra los mismos defensoras y defensores para favorecer el avance de las investigaciones y la posible determinación de patrones de ataques, agresiones u hostigamientos.

6. Asegure el acceso a defensoras y defensores y del público, en general, a la información pública que obre en poder del Estado. Asimismo, que el Estado asegure el acceso efectivo del derecho de habeas data para defensoras y defensores con la finalidad de que tengan acceso a sus datos en los archivos de inteligencia y puedan solicitar su corrección, actualización o, en su caso, depuración de los archivos de inteligencia.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1201. La Comisión advierte que Colombia está llevando adelante un proceso de negociación con las FARC, que podría conducir a la finalización del conflicto armado interno, en el corto o mediano plazo. De cara a este escenario, es indispensable tomar en cuenta las obligaciones que el Estado tiene en relación con el pasado, el presente y el futuro. En relación con el pasado, la Comisión ha reiterado en numerosas oportunidades que las graves violaciones a derechos humanos perpetradas en el contexto del conflicto armado no pueden permanecer en la impunidad. Tal como ha sido establecido por la jurisprudencia pacífica del sistema interamericano de derechos humanos, el Estado debe agotar todos los medios disponibles para esclarecer, investigar y sancionar a todos los responsables de la comisión de violaciones de derechos humanos²¹⁰⁷. Asimismo, todas las acciones y medidas emprendidas en ese sentido deben enfocarse en la centralidad de las expectativas y necesidades de las víctimas, a fin de lograr un efecto reparador.
1202. En relación con el presente, la Comisión estima que el Estado debe garantizar que los acuerdos de paz sean respetuosos de los principios reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos y otras obligaciones internacionales del Estado, y garantizar que mientras persista la situación del conflicto armado interno todas las víctimas de violaciones de derechos humanos sean tratadas de conformidad con el principio de igualdad ante la ley, que las protecciones y garantías para prevenir las violaciones a los derechos humanos sean fortalecidas, y que las víctimas puedan acceder a los mecanismos que garanticen una reparación integral por las violaciones de derechos humanos sufridas.
1203. En relación con el futuro, la Comisión considera que la efectiva reintegración a la sociedad civil de las personas desmovilizadas y la desarticulación de los grupos armados ilegales surgidos después de las desmovilización de organizaciones paramilitares, son elementos fundamentales para garantizar una paz duradera ciudadana, y deberá diseñar una política respetuosa de los derechos humanos, que tome en cuenta el fortalecimiento de las fuerzas de la Policía y el repliegue del Ejército, así como las consecuencias derivadas de un prolongado conflicto armado interno, la presencia de grupos armados ilegales y del crimen organizado, así como los diversos niveles de institucionalización en las diferentes regiones del país, y la situación especial de riesgo de grupos específicos.
1204. La Comisión observa que la impunidad es un problema que afecta de manera transversal a todos los casos de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y se proyecta respecto de todos los actores armados ilegales, así como de los agentes estatales. En el año 1990, la Comisión ya indicó que la construcción de la paz se encuentra indisolublemente vinculada a la investigación, juzgamiento y reparación de las violaciones de

²¹⁰⁷ La Comisión deja establecido que en sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado reiteró que no existe una “jurisprudencia pacífica” en relación con la obligación de investigar, juzgar y sancionar violaciones de derechos humanos en contextos de transición del conflicto armado a la paz (Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GA/ID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 632). Ello de conformidad con los planteamientos que fueron analizados en el Capítulo III del presente informe y respecto a los cuales, la CIDH ya abordó las consideraciones respectivas sobre el deber que subsiste en investigar tales violaciones, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado.

los derechos humanos, particularmente aquéllas cometidas por los agentes del Estado mismo o por quienes cuentan con su apoyo o aquiescencia. La búsqueda de una paz verdadera debe fundarse en la vigencia de los derechos humanos. El imperio de la ley debe proveer las fórmulas para llegar a la verdad, juzgar a quienes infrinjan las normas vigentes y reparar a las víctimas. Para responder legítima y eficazmente a las violaciones a los derechos fundamentales la administración de justicia requiere de normas que se adecuen a las necesidades de la sociedad, y que se ajusten a principios generales tales como el derecho al acceso a la justicia, la imparcialidad del juzgador, la igualdad procesal de las partes, y la ejecutoriedad y efectividad de las decisiones de los tribunales²¹⁰⁸.

1205. El Estado ha expresado que comparte las consideraciones planteadas en el párrafo anterior y que la “satisfacción plena de los derechos de las víctimas” no será posible “si no hay terminación del conflicto armado”²¹⁰⁹. Asimismo, ha señalado que está convencido de que una estructural institucional y normativa apropiada y eficaz es requisito fundamental para asegurar la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos²¹¹⁰. La Comisión valora la pluralidad de políticas, acciones, programas, instituciones y legislación adoptadas por el Estado colombiano, a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Comisión advierte que todavía persisten desafíos estructurales en materia de derechos humanos, e importantes brechas entre la normativa vigente y su efectiva implementación, así como en los niveles de fortaleza y desarrollo institucional entre el distrito capital y el resto de las jurisdicciones de Colombia.
1206. La Comisión también observa que, en algunos casos, las facultades y competencias de distintas instituciones se superponen, circunstancia que deriva en un dispendio de recursos humanos y técnicos, y la generación de dinámicas contrarias a la eficacia de esos mecanismos. La descoordinación y desarticulación entre las diferentes instancias estatales han constituido una carga desproporcionada para las víctimas, quienes han debido repetir las mismas diligencias ante diferentes organismos, sin lograr obtener una respuesta rápida y oportuna, desincentivando su participación. La Comisión valora que el Estado reconozca que se trata “desafíos estructurales”, frente a los cuales está adoptando un modelo institucional dedicado a la superación de tales obstáculos y que “propici[e] una atención integral y promueve la participación de la institucionalidad territorial y nacional”²¹¹¹.
1207. La CIDH reafirma su compromiso de colaborar con el Estado colombiano en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados. La Comisión ofrece los análisis y recomendaciones en el presente informe precisamente para apoyar al Estado en la implementación de medidas constructivas y concretas a favor de los derechos fundamentales de los habitantes. El Estado ha reiterado que “nada contribuiría más a la protección de los derechos humanos que la terminación del conflicto armado”²¹¹². Al respecto, la Comisión reconoce que en efecto, varias medidas adoptadas para hacer frente a la grave situación de derechos humanos derivada del conflicto armado interno prolongado ponen de manifiesto

²¹⁰⁸ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc.9 rev. 1, 26 de febrero 1999, conclusiones.

²¹⁰⁹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 633.

²¹¹⁰ Estado de Colombia, *Avances en Materia de Derechos Humanos*.

²¹¹¹ En sus observaciones al Proyecto de Informe, el Estado indicó que el “Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (MAARIV), implementado por la Unidad de Víctimas sería el orientado a hacer posible una oferta institucional enfocada en los derechos y atención de las víctimas. Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 636.

²¹¹² Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Nota S-GAIIID-13-048140, de 2 de diciembre de 2013, párr. 631.

la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de las problemáticas existentes, y el compromiso del Estado de abordar efectivamente los obstáculos que enfrentan las víctimas de violaciones de derechos humanos en Colombia, elementos necesarios para avanzar decididamente en la implementación de las protecciones y garantías requeridas.

