



**Pacto Internacional  
de Derechos Civiles  
y Políticos**

Distr.  
GENERAL

CCPR/C/COL/2002/5  
18 de septiembre de 2002

Original: ESPAÑOL

---

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS  
PARTES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO**

**Quinto informe periódico**

**COLOMBIA\***

[14 de agosto de 2002]

---

\* Este informe se presenta sin correcciones atendiendo la petición formulada por el Comité de Derechos Humanos en su 66º período de sesiones, celebrado en julio de 1999.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN .....	1 - 17	8
I. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE COLOMBIA.....	18 - 109	10
1. Territorio y población .....	18 - 35	10
1.1. Principales características étnicas.....	26 - 31	12
1.2. Lenguas.....	32 - 33	13
1.3. Religiones .....	34 - 35	13
2. Estructura política general .....	36 - 61	13
2.1. Rama legislativa .....	37 - 42	13
2.2. Rama ejecutiva .....	43 - 49	15
2.3. Rama judicial.....	50 - 53	15
2.4. Órganos de control .....	54 - 61	16
3. Formas de participación democrática .....	62 - 75	18
3.1 La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas .....	65	18
3.2. Referendo.....	66 - 68	19
3.3. Revocatoria de mandato .....	69	19
3.4. El plebiscito .....	70	19
3.5. Consulta popular.....	71 - 73	19
3.6 Cabildo abierto .....	74 - 75	19
4. Relaciones exteriores .....	76 - 86	20
5. Derechos humanos .....	87 - 101	22
5.1. Política del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.....	88 - 99	23
5.2. Programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario .....	100 - 101	24

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. (continuación)		
6. Organización electoral.....	102 - 104	26
6.1. Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos .....	104	26
7. El Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES .....	105 - 109	26
II. RESULTADOS DE LA POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO, EN MATERIA DE PROMOCIÓN, GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y BÚSQUEDA DE LA PAZ (1996-2002) .....	110 - 298	27
1. Relaciones con la comunidad internacional.....	112 - 135	27
2. Lucha contra todos los grupos armados al margen de la ley ...	136 - 152	31
3. Combate al secuestro .....	153 - 160	34
4. Fortalecimiento de compromiso de las fuerzas militares en la confrontación a los grupos armados al margen de la ley.....	161 - 171	35
5. Impulso a la administración de justicia y lucha contra la impunidad .....	172 - 226	40
5.1. Casos tramitados o en proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	173 - 190	40
5.1.1. Caso Trujillo.....	174	40
5.1.2. Roison Mora y Faride Herrera.....	175 - 177	40
5.1.3. La búsqueda de solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica .....	178 - 182	40
5.1.4. Villatina, un ejemplo de solución amistosa.....	183 - 190	41
5.2. Justicia penal militar.....	191 - 192	42

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. 5. (continuación)		
5.3. Red Nacional de Comunicaciones de Derechos Humanos.....	193 - 195	43
5.4. Otras acciones.....	196 - 226	43
6. Protección a los defensores de derechos humanos y personas amenazadas .....	227 - 248	48
7. Atención a la población desplazada por la violencia.....	249 - 271	52
8. Otros mecanismos de la política de derechos humanos.....	272 - 298	56
8.1. Estrategia pedagógica y de divulgación a cargo del Programa Presidencial .....	279	58
8.2. Perspectivas de fortalecimiento en materia de derechos humanos .....	280 - 295	58
8.3. Plan Nacional de Acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario .....	296 - 298	60
III. HUMANIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y BÚSQUEDA DE LA PAZ.....	299 - 393	60
1. Humanización del conflicto armado .....	299 - 330	60
1.1. Exclusión de los menores del conflicto armado .....	304	61
1.2. Erradicación de las minas antipersonales .....	305 - 307	62
1.3. Criminalización interna de atrocidades cometidas en relación con el conflicto armado .....	308 - 319	62
1.4. Otras acciones.....	320 - 321	67
1.5. El caso Bojayá .....	322 - 330	67
2. La búsqueda de la paz.....	331 - 393	72
2.1. El proceso con las FARC-EP .....	336 - 362	72
2.2. Balance del proceso de paz con el ELN .....	363 - 393	76

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 1992-2002 .....	394 - 424	81
V. PANORAMA FÁCTICO DE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA, DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA .....	425 - 494	86
1. Homicidios .....	426 - 427	86
2. Masacres .....	428 - 429	88
3. Homicidios y conflicto armado.....	430 - 431	95
4. Desaparición forzada .....	432 - 437	97
5. Tortura .....	438 - 441	99
6. Secuestro .....	442 - 444	100
7. Ataques a poblaciones .....	445 - 449	104
8. Desplazamiento forzado .....	450 - 457	105
9. Daños producidos en bienes civiles. Ataques a la infraestructura .....	458 - 462	107
10. Minas antipersonal .....	463 - 471	109
11. Indígenas, periodistas, sindicalistas y defensores de derechos humanos.....	472 - 475	114
11.1. La situación de derechos humanos de los indígenas en 2001 .....	472 - 475	114
12. La situación de derechos humanos de los periodistas en 2001.....	476 - 483	115
13. La situación de derechos humanos de los sindicalistas en 2001.....	484 - 488	117
14. La situación en las cárceles del país en 2001.....	489 - 494	117

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.....	495 - 959	120
Artículo 1 - Derecho de libre determinación de los pueblos .....	495 - 509	120
Artículo 2 - Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto y no discriminación .....	510 - 524	123
Artículo 3 - Igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos humanos .....	525 - 545	126
Artículo 4 - Protección de los derechos humanos en los estados de excepción.....	546 - 552	129
Artículo 5 - Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto .	553 - 556	131
Artículo 6 - Derecho a la vida.....	557 - 588	133
Artículo 7 - Prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes o experimentos médicos o científicos no consentidos .....	589 - 591	138
Artículo 8 - Prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzosos y protección contra tales prácticas .....	592 - 631	139
Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales. Garantía sobre la detención arbitraria .....	632 - 660	145
Artículo 10 - Derechos de las personas privadas de la libertad.....	661 - 707	149
Artículo 11 - No hay responsabilidad penal por deudas contractuales .....	708	160
Artículo 12 - Libertad de circulación de las personas .....	709 - 710	160
Artículo 13 - Protección de los extranjeros contra las expulsiones arbitrarias.....	711 - 717	161
Artículo 14 - Igualdad ante la ley, garantías del debido proceso y principios que deben regir la administración de justicia.....	718 - 785	162

**ÍNDICE** (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. (continuación)		
Artículo 15 - Principios de legalidad, de irretroactividad y de favorabilidad de las leyes penales .....	786 - 788	176
Artículo 16 - Personalidad jurídica de todo ser humano .....	789 - 781	179
Artículo 17 - Derecho a la intimidad, a la protección de la correspondencia privada, la inviolabilidad del domicilio y la protección de la honra.....	792 - 794	180
Artículo 18- Libertades de pensamiento, conciencia y religión.....	795 - 803	182
Artículo 19 - Libertades de opinión y expresión y responsabilidades en su ejercicio .....	804 - 813	184
Artículo 20 - Prohibición de la propaganda de guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso .....	814 - 815	187
Artículo 21 - Derecho de reunión pacífica .....	816 - 819	188
Artículo 22 - Libertad de asociación, en particular de asociación sindical .....	820 - 824	190
Artículo 23 - Protección de la familia y el matrimonio.....	825 - 898	195
Artículo 24 - Derechos de los niños y su protección.....	899 - 919	210
Artículo 25 - Derechos políticos y derecho a la participación en la administración de los asuntos públicos .....	920 - 955	215
Artículo 26 - Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación.....	956 - 958	220
Artículo 27 - Derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas .....	959	221
Lista de anexos .....		227

## PRESENTACIÓN

1. El Gobierno de Colombia presentó el cuarto informe sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el día 9 de julio de 1996. Su texto fue publicado por las Naciones Unidas mediante documentos CCPR/C/103/Add.3 y HRI/CORE/1/Add.56.
2. El Comité de Derechos Humanos examinó dicho informe en sus sesiones 1568<sup>a</sup>, 1569<sup>a</sup>, 1570<sup>a</sup> y 1571<sup>a</sup> celebradas los días 31 de marzo y 1<sup>o</sup> de abril de 1997 y lo examinó con recomendaciones en su sesión 1583<sup>a</sup> celebrada el 9 de abril de 1997, que fue publicada en el documento CCPR/C/79/Add.76 con fecha 5 de mayo de 1997.
3. El Gobierno nacional y la Vicepresidencia de la República, en su condición de instancia encargada de coordinar la gestión y ejecución de la política gubernamental y estatal para la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, y todas las entidades nacionales y locales, cuyos esfuerzos se han dedicado de manera indeclinable a la atención y cumplimiento de sus tareas y compromisos, presentan este **Quinto informe ante el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en el que se dan a conocer los avances, los obstáculos y los retos que enfrenta el Estado colombiano en esta materia.
4. En efecto, en medio de las dificultades y limitaciones, frente a la realidad nacional, se han logrado avances en las diferentes áreas de acción de la política aunque algunas tareas apenas se inician y aún falta mucho por hacer.
5. **Colombia** es un Estado social y democrático de derecho. En su Constitución, a manera de fin último, pero también como medida y límite de la gestión estatal y social, se encuentra la Carta de Derechos y Deberes. En ella se recogen las libertades clásicas de la tradición democrática en forma de poderes ciudadanos que se pueden hacer valer contra las eventuales arbitrariedades del aparato del Estado. Asimismo, a manera de fines y valores institucionales, que entrañan derechos y deberes para el Estado y para sus ciudadanos, se encuentran, junto a los derechos civiles y políticos, respondiendo a las exigencias de la moral pública en el mundo moderno, los derechos económicos, sociales y culturales.
6. El Estado colombiano tiene, en tal sentido, un compromiso integral de protección y realización de los derechos fundamentales.
7. El compromiso del Estado colombiano con una protección integral de los derechos humanos no se agota en el ámbito interno. Como Estado reconocido en el concierto de las naciones, dicho compromiso es también con la comunidad internacional. Somos Parte en los tratados y pactos multilaterales de derechos humanos que, en desarrollo de la Declaración Universal de 1948 y como respuesta colectiva de la humanidad a la barbarie de la segunda guerra mundial, sentaron las bases morales y juridicopolíticas para el orden globalizado de la segunda mitad de este siglo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos nacidos dentro del sistema de las Naciones Unidas, pero asimismo la Convención Americana, marco de regulación del sistema de la Organización de los Estados Americanos, son sólo algunos de los más importantes tratados, que habiendo sido ratificados por Colombia, nos obligan como Estado frente al mundo.



8. La Carta de derechos fundamentales que constituye el imperativo eticojurídico del ordenamiento interno y los Pactos multilaterales de derechos humanos en los cuales somos Parte, no configuran, sin embargo, un entramado heterogéneo y desarticulado. La Corte Constitucional ha interpretado, con razón, que la prevalencia en el orden interno de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, de que habla el artículo 93 de la Constitución Política, debe ser compatibilizada con las exigencias del artículo 4, el cual consagra la primacía de la Constitución sobre todo otro tipo de normas, de manera que una y otros conformen el llamado bloque de constitucionalidad.

9. Empero, entre las realidades sociales, políticas, económicas y culturales y el deber ser de realización plena de los derechos humanos hay siempre una distancia, más o menos grande según el grado de desarrollo y la situación particular de los distintos Estados. Es por ello que los derechos no son únicamente un estándar logrado que hay que proteger, sino también en buena medida un fin múltiple que hay que realizar, un anhelo colectivo por alcanzar.

10. En Colombia existen aspectos de la realidad que han venido restringiendo en forma considerable las posibilidades de un goce pleno de estos derechos y, a la vez, la capacidad del Estado para garantizarlos. El aspecto más crítico de la realidad contemporánea es, sin lugar a dudas, el conflicto armado interno. Su creciente generalización, fragmentación y degradación constituyen la mayor fuente de violación de los derechos fundamentales y factor constante de perturbación institucional.

11. La paz y los derechos humanos se condicionan recíprocamente. La paz es condición para una vigencia plena e integral de los derechos humanos. Un cierto grado de realización de estos derechos y la observancia de los mínimos humanitarios en el conflicto contribuyen a que pueda alcanzarse la paz por la vía de la negociación. Por esto, el Gobierno que preside Andrés Pastrana, obedeciendo a la voluntad popular expresada en las urnas, desde sus inicios, fijó como su prioridad la generación de condiciones tendientes a encontrar una salida negociada del conflicto.

12. Dado que los actores armados del conflicto interno, específicamente grupos guerrilleros y de autodefensas han degradado el conflicto, deshumanizándolo e involucrando cada vez más a la población civil, el Estado ha complementado su visión de política y su plan de acción en derechos humanos, con una perspectiva de derecho internacional humanitario que dé cuenta de las exigencias del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo II adicional de 1977. El artículo 3 común, como mínimo humanitario que debe ser observado por todas las partes en conflicto y como parte que es del *jus cogens*, también integra el bloque de constitucionalidad definido por la Corte Constitucional. La necesidad de humanizar el conflicto fue, además, punto esencial en la agenda de negociación que el Gobierno propuso a los grupos insurgentes en el marco del proceso de paz.

13. Porque somos un Estado que ha asumido compromisos con la comunidad internacional, el diseño de la política se ha inscrito dentro del marco de una visión de los derechos humanos para la cual el Estado es el responsable, en los ámbitos interno y externo. Asumir esa carga es un deber que el Gobierno acepta y respeta. No obstante, también el Gobierno estima que deben continuar los esfuerzos por complementar la comprensión clásica de derechos humanos según la cual sólo el Estado puede violarlos, con una lectura del derecho internacional humanitario, atenta a la capacidad de todos los actores armados en conflicto para perpetrar crímenes de guerra.

No se busca con esto eludir deberes de protección o responsabilidades en cabeza del Estado, sino asignar con mayor rigor y objetividad, entre distintos sujetos y centros de imputación, las responsabilidades por graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el marco de la confrontación armada.

14. Sin embargo, los derechos humanos no son sólo un asunto del Estado. El sistema de derechos, deberes y responsabilidades que los integran y que constituyen criterios éticos y jurídicos para la acción colectiva, implica nexos de solidaridad y sistemas de comunicación y de colaboración permanentes entre el Estado y la sociedad. Por ello, la política de derechos humanos no se ha limitado a definir un conjunto de tareas en cabeza del Estado. De ella han hecho parte también el diseño y puesta en marcha de canales de colaboración entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

15. Los expuestos son entonces los presupuestos centrales de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario que venimos ejecutando.

16. La búsqueda de soluciones a la problemática de derechos humanos y derecho internacional humanitario ha sido una constante en los últimos gobiernos. Dado el período que comprende el presente informe, los análisis se centran en las dos últimas administraciones.

17. El informe se presenta en seis capítulos a través de los cuales se desarrollan los siguientes temas: información básica sobre Colombia; resultados de la política del Estado colombiano en materia de promoción, garantía y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la búsqueda de la paz, en el período comprendido entre el año 1996 y el 2002; la humanización del conflicto armado y búsqueda de la paz; la Defensoría del Pueblo: 1992-2002; el panorama fáctico de la situación de violencia, derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia; y finalmente, las disposiciones sustantivas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **I. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE COLOMBIA**

### **1. Territorio y población**

18. Colombia es el país más septentrional de América del Sur y el cuarto en tamaño; ocupa un área de 1.141.748 km<sup>2</sup>.

19. Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea Parte la nación.

20. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e Isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

21. También son parte de Colombia el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

22. El país se encuentra dividido en entidades territoriales. Son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

23. La división política de Colombia comprende los siguientes departamentos:

<b>Denominación</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Capital</b>
Amazonas	109.665	Leticia
Antioquia	63.612	Medellín
Atlántico	3.388	Barranquilla
Arauca	23.818	Arauca
Bolívar	25.978	Cartagena
Boyacá	23.189	Tunja
Caldas	7.888	Manizales
Caquetá	88.965	Florencia
Casanare	44.640	Yopal
Cauca	29.308	Popayán
César	22.905	Valledupar
Córdoba	25.020	Montería
Cundinamarca	24.210	Bogotá
Guajira, la	20.848	Riohacha
Guainía	72.238	Puerto Inírida
Guaviare	42.327	San José
Huila	19.890	Neiva
Magdalena	23.188	Santa Marta
Meta	85.635	Villavicencio
Nariño	33.268	Pasto
Norte de Santander	21.658	Cúcuta
Putumayo	24.885	Mocoa
Quindío	1.845	Armenia
Risaralda	4.140	Pereira
San Andrés y Providencia	44	San Andrés
Santander	30.537	Bucaramanga
Sucre	10.917	Sincelejo
Tolima	23.562	Ibagué
Valle del Cauca	22.140	Cali
Vaupés	65.268	Mitú
Vichada	100.242	Puerto Carreño

24. A su vez los departamentos se encuentran divididos en municipios. El municipio es la entidad fundamental de la división politicoadministrativa del Estado. En la actualidad existen 1.098 municipios.

25. Colombia es al mismo tiempo país de regiones. Existen cinco macrorregiones: Costa Atlántica, Chocó biogeográfico (o región del Pacífico), Orinoquia, Amazonía y región Andina, caracterizadas por una gran diversidad cultural.

### **1.1. Principales características étnicas**

26. Colombia es un escenario donde han interactuado gran variedad de culturas. Es un país mestizo: indígena, blanco, negro y mulato. Combina las tradiciones de los pueblos americanos, europeos y africanos; es un país rico y diverso, de mezclas y recíprocas influencias, que determinan su característica pluriétnica y multicultural.

27. En Colombia actualmente es visible la existencia de tres grandes sectores étnicos y sociales diferenciados geográfica y culturalmente del grueso de la población: las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas y las comunidades raizales de San Andrés y Providencia. Recientemente dicha condición ha sido reconocida al pueblo rom o gitanos.

28. El censo de 1993 arrojó una población de 33.109.233 habitantes. Del total de la población censada, se autorreconocieron como pertenecientes a un grupo indígena 532.233 y 502.343 personas se identificaron como parte del grupo étnico negro; estas cifras representan tan sólo el 1,6 y el 1,5% de la población respectivamente.

29. De los resultados obtenidos se hace evidente que el número de la población que se autorreconoció como perteneciente a la población afrocolombiana no se corresponde con la realidad nacional. En efecto, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo - Cambio para Construir la Paz, esa población equivale al 10% del total de la población del país. Asimismo, según estimativos de algunos académicos y líderes de dichas comunidades, incluida la Comisión de Estudios, que por mandato del artículo 57 de la Ley N° 70 de 1993, a instancias del Departamento Nacional de Planeación, formuló el Plan de Desarrollo Afrocolombiano, 1998-2002, su número podría situarse en un 25% del total de la población nacional, sin considerar el grado de autorreconocimiento.

30. Es por ello que el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), a partir de la experiencia acumulada en 1993, en el censo previsto para octubre del 2003 proyecta captar a todos los grupos étnicos del país, entre los que se encuentra la población afrocolombiana, con la incorporación de una nueva pregunta y la implementación de una estrategia de capacitación y divulgación que permita obtener resultados más cercanos a la realidad. La próxima pregunta, que corresponderá a la N° 35 del formulario censal, se prevé en los siguientes términos:

35. Se considera:

Negro(a), Afrocolombiano(a)

Raizal del Archipiélago

Gitano(a), Rom (LI)

Indígena

Otro.

31. Los últimos estimativos indican que en Colombia habitan en la actualidad aproximadamente 1 millón de indígenas, pertenecientes a 82 pueblos quienes constituyen aproximadamente el 2% de la población nacional estimada en 42.321.386 habitantes.

## **1.2. Lenguas**

32. Colombia reconoce el español como lengua nacional; además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas. Se han identificado 64 lenguas pertenecientes a 22 familias indígenas (chibcha, arawak, caribe, macro-tukano, witoto, sikuani, quechua, kamsa, kofan, nukak-maku, bora, saliba y puinabe, entre otras). Algunas comunidades indígenas han perdido el uso de su lengua originaria y actualmente hablan el español. La Constitución de 1991 (art. 10) establece como oficial en sus territorios las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, y ordena la enseñanza bilingüe para las comunidades con tradiciones lingüísticas propias; además se adelantan en la actualidad programas de educación adaptados a las características étnicas -etnoeducación- de las diversas comunidades.

33. Las comunidades raizales de San Andrés y Providencia pertenecen a la cultura afro-anglo-antillana, utilizan el inglés como lengua estándar y el criollo sanandresano como lengua doméstica. En el Caribe continental colombiano en la población de San Basilio de Palenque, se habla la otra lengua criolla afrocolombiana -el palenquero. El resto de la población afrodescendiente habla español con marcadas características dialectales y regionales. Los grupos rom o gitanos procedentes de Europa oriental hablan su propio idioma, el romaní.

## **1.3. Religiones**

34. La expedición de la Constitución Política de 1991 dio paso a la libertad de cultos; de conformidad con dicha disposición toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

35. Para contribuir a garantizar dicho propósito, se creó en el Ministerio del Interior una Subdirección de Libertad de Cultos y de Religión. De acuerdo con el Registro Público de Entidades Religiosas que lleva dicha oficina, a la fecha, existen en Colombia cerca de 1.000 organizaciones de esta naturaleza.

## **2. Estructura política general**

36. La Constitución (título V, art. 113 y ss., De la organización del Estado) establece las tres ramas del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, con la obligación de colaborar armónicamente para cumplir con los fines del Estado. Los órganos de control como el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y el Banco de la República y la organización electoral funcionan autónomamente.

### **2.1. Rama legislativa**

37. El Congreso de la República, de composición bicameral, reforma la Constitución, expide las leyes y ejerce control político sobre el gobierno y la administración. Sus funciones están comprendidas en el título VI de la Carta, artículos 132 a 187. Los senadores (elegidos por circunscripción nacional) y representantes (circunscripción regional) son elegidos por un período

de cuatro años, representan al pueblo y son responsables políticamente ante la sociedad y sus electores. Existen también circunscripciones especiales para los indígenas y para las minorías étnicas, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. El Congreso se reúne en sesiones ordinarias durante dos períodos al año (20 de julio a 16 de diciembre y 16 de marzo a 20 de junio).

38. Las Leyes Nos. 3 y 5 de 1992 reglamentan la reunión y el funcionamiento del Congreso. En este Reglamento en los artículos 55, 56 y 57 se creó la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias con funciones de defensa de los derechos humanos, de promoción de acciones para la sanción penal y disciplinaria en los casos de violación de los derechos fundamentales, celebración de audiencias especiales para oír a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil sobre proyectos de ley y actos legislativos.

39. Para el funcionamiento del Congreso, cada cámara elige las comisiones permanentes que determina la ley, que están encargadas de tramitar en primer debate los proyectos colocados a su consideración.

40. Las leyes aprobadas por el Congreso, mediante debates en las respectivas Comisiones de Senado y Cámara y sesiones plenarias de las mismas organizaciones, pueden referirse a los temas señalados en el artículo 15 de la C.P.N. Iniciado el trámite del proyecto de ley en el Congreso, debe ser publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva de cada cámara. El Presidente puede formular objeciones al proyecto aprobado o sancionar con su firma la ley.

41. Por mandato del artículo 164 de la C.P.N. el Congreso debe dar prioridad al trámite de proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a consideración por el Gobierno.

42. El Congreso mediante leyes estatutarias, que en su trámite exige el cumplimiento de requisitos más exigentes que las leyes ordinarias, como por ejemplo aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso, trámite en una sola legislatura, revisión previa de constitucionalidad por la Corte Constitucional, regula según el artículo 152 de la C.P.N., los temas sobre los cuales se han expedido las leyes correspondientes, a las que se hace referencia a continuación:

- Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para la protección; Ley N° 133 de 1994 sobre libertad religiosa;
- Administración de justicia; Ley N° 270 de 1996;
- Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; se expidió la Ley N° 130 de 1994 "Estatuto de los partidos y movimientos políticos". Ley N° 131 de 1994, Voto programático;
- Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; Ley N° 134 de 1994, Mecanismos de participación ciudadana;
- Estados de excepción; Ley N° 137 de 1994 sobre Estatuto de los estados de excepción.

## 2.2. Rama ejecutiva

43. El Presidente de la República es Jefe del Estado colombiano, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, y sus funciones están taxativamente descritas en el artículo 189 de la Carta. Los Ministros y Jefes de Departamento Administrativo dirigen y controlan la administración pública y su número y denominación lo determina la ley.

44. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales son elegidos directamente por el pueblo. Los establecimientos públicos, las superintendencias, las empresas industriales y comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva.

45. El Presidente de la República es elegido en elecciones directas por el pueblo, para un período de cuatro años. La elección es por mayoría absoluta de los votos sufragados en forma directa y secreta. Existe la posibilidad de segunda vuelta cuando no se obtiene la mayoría absoluta requerida en la primera, y en la segunda sólo participan los dos candidatos que hayan obtenido la mayor votación. Será declarado Presidente quien obtenga la mayoría de votos.

46. El *Vicepresidente* es elegido por votación popular en voto conjunto con el candidato a Presidente. La vocación del Vicepresidente es suceder al Presidente en faltas absolutas o temporales. El Presidente designa a su Vicepresidente en cualquier cargo de la rama ejecutiva, por ejemplo, el Presidente Andrés Pastrana encargó al Vicepresidente Gustavo Bell de la supervisión inmediata del Programa Presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario, y del Programa Presidencial contra la corrupción y, posteriormente, y de manera simultánea, fue nombrado en el cargo de Ministro de Defensa, cargos que desempeña hasta la fecha.

47. *La función administrativa es definida en el artículo 209 de la Carta como aquella que está al servicio de los intereses generales aplicando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación, y la desconcentración de funciones.*

48. *La fuerza pública* está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (art. 217 y ss.). Las primeras compuestas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Les corresponde la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio y el orden constitucional.

49. *La Policía Nacional* es un cuerpo armado de naturaleza civil de orden nacional, cuya finalidad primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (artículo 218 de la Carta).

## 2.3. Rama judicial

50. Corresponde al título VIII de la Carta. La rama jurisdiccional se compone de tres jurisdicciones: jurisdicción ordinaria -civil, penal y laboral-, jurisdicción contenciosa administrativa y jurisdicción constitucional.

51. La administración pública de justicia profiere decisiones independientes y autónomas. Está integrada por la Corte Constitucional, que tiene a su cargo la guarda de la integridad

suprema de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (Salas penal, civil y laboral), el Consejo de Estado (máximo tribunal contencioso administrativo y Sala de Consulta y Servicio Civil), el Consejo Superior de la Judicatura (máxima autoridad administrativa y disciplinaria de la rama judicial), la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General y Fiscales Delegados) -art. 279 y ss.-, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (normalmente en las capitales de los departamentos, jueces de circuito, jueces municipales).

52. La Ley estatutaria de la administración de justicia, fue aprobada por la Ley N° 270 de 1996 y revisada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996. En el artículo 230 de esta Ley estatutaria se dispone que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

53. También se reconoce una *administración de justicia especial* para los pueblos indígenas, como lo dispone el artículo 246 de la Carta.

#### **2.4. Órganos de control**

54. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 118 de la Constitución Política de Colombia).

55. El Decreto N° 262 de 2000 establece la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y prevé el funcionamiento de procuradurías delegadas. Las procuradurías delegadas ejercen funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este Decreto.

56. Las procuradurías delegadas cumplen las siguientes funciones de protección y defensa de los derechos humanos:

- promover, ante las autoridades judiciales y administrativas, el cumplimiento de las normas del orden nacional y los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- tramitar, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, las peticiones y quejas sobre violaciones de los derechos humanos de los nacionales colombianos detenidos, procesados o condenados en países extranjeros, de conformidad con los instrumentos internacionales;
- dar respuesta a las solicitudes de información sobre la situación nacional de derechos humanos;



- llevar un registro actualizado de los hechos constitutivos de violaciones de los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario;
- conocer y tramitar ante las autoridades colombianas competentes, las peticiones que se formulen a la Procuraduría General para reclamar de gobiernos extranjeros la protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas y en especial de los menores de nacionalidad colombiana;
- recibir y remitir a las autoridades competentes las denuncias que formulen organismos nacionales o internacionales o los particulares sobre violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y realizar el seguimiento al trámite de las mismas;
- velar por la defensa de los derechos fundamentales en las entidades de carácter público o privado, especialmente en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, a fin de que las personas sean tratadas con el respeto debido a su dignidad, no sean sometidas a tratos crueles, inhumanos o degradantes y tengan oportuna asistencia jurídica, médica y hospitalaria;
- velar por el cumplimiento de las normas y decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de las minorías étnicas y de sus territorios tradicionales;
- intervenir en las actuaciones administrativas y de policía en las que tengan interés miembros de las minorías étnicas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público;
- las demás que les asigne o delegue el Procurador General.

57. De conformidad con la resolución 17 del Procurador General de la Nación, la Procuraduría cuenta con las siguientes procuradurías delegadas:

- Delegada para los Derechos Humanos;
- Delegada para las Fuerzas Militares;
- Delegada para la Policía Nacional;
- Delegada para la Policía Judicial y la Policía Administrativa;
- Delegada para la Vigilancia Judicial;
- Delegada para la Vigilancia de la Autonomía, la Descentralización y los Derechos de las Entidades Territoriales;
- Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.

58. La Procuraduría General de la Nación se organiza territorialmente en procuradurías regionales, departamentales, distritales, metropolitanas y provinciales. La Procuraduría ha

organizado oficinas permanentes de derechos humanos, que funcionan las 24 horas del día durante toda la semana.

59. En relación con la protección de los derechos humanos, la Procuraduría interviene en los procesos judiciales para garantizar el debido proceso, los derechos fundamentales de los procesados, de las víctimas y de la sociedad; vigila la conducta y el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y los sanciona en el aspecto disciplinario; investiga las denuncias de los ciudadanos para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, y puede, con base en sus funciones de policía judicial, trasladar el material probatorio que recaude a los fiscales y a los jueces para lo pertinente a los procesos penales respectivos. En este sentido, la Procuraduría garantiza y asegura que las investigaciones basadas en denuncias sobre violación de los derechos humanos sean independientes de la eventual influencia del Gobierno.

60. La *Defensoría del Pueblo*, en desarrollo del artículo 283 de la Constitución, fue organizada por la Ley N° 24 de 1992, como un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (artículo 9 de la Ley N° 24/92). Dada la naturaleza de las funciones de esta entidad que cumple diez años de existencia, en un capítulo posterior se presenta en forma detallada sus funciones y los avances desde su entrada en funcionamiento.

61. De otra parte, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia del control fiscal y el control del resultado de la administración.

### **3. Formas de participación democrática**

62. Se encuentran establecidos en el artículo 103 de la Constitución como los mecanismos de participación del pueblo al ejercer su soberanía, mediante el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

63. La Ley N° 134 de 1994 estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto; asimismo, establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

64. La regulación de estos mecanismos no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en dicha ley.

#### **3.1. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas**

65. Es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

### **3.2. Referendo**

66. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

67. *Referendo derogatorio.* Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

68. *Referendo aprobatorio.* Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

### **3.3. Revocatoria del mandato**

69. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

### **3.4. El plebiscito**

70. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

### **3.5. Consulta popular**

71. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

72. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

73. Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

### **3.6. Cabildo abierto**

74. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

75. Respecto al voto, el capítulo 1 del título IX de la Constitución Política de Colombia "*De las elecciones y de la organización electoral*" hace referencia al sufragio y las elecciones (arts. 258 a 263).

#### 4. Relaciones exteriores

76. La Constitución Política de 1991, en su artículo 9, reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos como uno de los fundamentos de las relaciones internacionales del país. Lo anterior implica que el Gobierno colombiano asume compromisos políticos y jurídicos ante la comunidad internacional, en apoyo de los pueblos que buscan ejercer su derecho a la autodeterminación, según la Carta de las Naciones Unidas.

77. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

78. Los tratados, para su validez, deben ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República puede dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

79. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición es determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República.

80. El Estado promueve la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Asimismo promueve la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley puede establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

81. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano que propone, orienta, coordina y ejecuta la política exterior de Colombia, bajo la dirección del Jefe del Estado y que administra el servicio exterior de la República.

82. Colombia es un país de importancia en el escenario internacional por su situación geográfica, las políticas de promoción del comercio internacional favorables al libre comercio, la activa participación de la empresa privada en el desarrollo del país y la diversificación de las importaciones y exportaciones, y su riqueza en recursos naturales. En este contexto la política exterior colombiana busca promover, fortalecer y consolidar la autonomía internacional, la cooperación y en el apoyo a la paz y la seguridad internacional, el respaldo a la integración y concertación multilateral y el desarrollo económico y social.

83. El proceso de globalización y el avance de los diversos sistemas de integración han estrechado cada vez más la relación entre la política internacional y la doméstica. Esta relación entre los asuntos exteriores y las cuestiones internas es decisiva y creciente en las relaciones internacionales contemporáneas.

84. La Diplomacia por la Paz como parte de esta nueva situación, alude a la acción y la decisión del Gobierno colombiano, de compartir y entregar a la comunidad internacional una visión clara y objetiva de la situación de conflicto que vive el país y de la necesidad de buscar su superación. Consecuentemente con ello, y dentro del principio de no intervención que hace parte de la política exterior colombiana, la Diplomacia por la Paz busca conseguir el apoyo político y económico que se requiere para dichos esfuerzos de superación del conflicto que asumió el Presidente de la República como prioridad nacional.

85. En desarrollo de su política de la Diplomacia por la Paz el Gobierno colombiano ha recibido manifestaciones de apoyo y voluntad de cooperación de la comunidad internacional y de los organismos multilaterales.

86. De otra parte, a través del Decreto N° 2105 de octubre de 2001, se creó dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Dirección a la cual le fueron asignadas las siguientes funciones:

- asesorar al Viceministro de Asuntos Multilaterales y por su intermedio al Ministro, en la formulación y ejecución de la política exterior de Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- promover y desarrollar las acciones estratégicas necesarias para la atención y el manejo de los temas de derechos humanos y derecho internacional humanitario en el ámbito internacional;
- conservar y clasificar la información relativa a derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- resolver las consultas que le formulen el Ministro, los Viceministros y las demás dependencias del Ministerio, en especial para la definición de posiciones y de instrucciones que involucren asuntos relativos a derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- mantener un proceso constante de consulta con la Academia Diplomática, de manera que la dinámica del manejo de las áreas de trabajo de su competencia en los escenarios internacionales, pueda ser aprovechada oportuna y adecuadamente en los programas y las actividades de formación que en ella se desarrollan;
- participar en los procesos de consulta y diálogo, que adelantan las autoridades nacionales con gobiernos extranjeros y organismos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- transmitir a las entidades estatales pertinentes las solicitudes de acción urgente que le formulan al Estado colombiano los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ante amenazas o situaciones especiales de riesgo, hacer un seguimiento de las medidas adoptadas en virtud de tales amenazas o situaciones y presentar los informes periódicos a que haya lugar;

- coordinar el manejo de los casos individuales, que por posibles violaciones de derechos humanos, sean denunciados internacionalmente y transmitidos al Gobierno de Colombia por los organismos internacionales de protección, y definir la pautas que deben tenerse en consideración en relación con actuaciones de especial trascendencia jurídica;
- cumplir las labores de secretaría técnica del Comité de Ministros creado por la Ley N° 288 de 1996;
- coordinar la atención de las quejas transmitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, relativas a posibles violaciones de derechos humanos o a posibles infracciones al derecho internacional humanitario;
- apoyar los procesos de análisis y seguimiento de las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales de derechos humanos;
- coordinar intra e interinstitucionalmente la elaboración y sustentación de los informes periódicos que debe presentar Colombia, en virtud de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos;
- participar por delegación en las misiones y, cuando sea del caso, llevar la representación del Gobierno de Colombia en las audiencias y sesiones de los organismos internacionales de derechos humanos, bajo la orientación del Ministro y/o del Viceministro de Asuntos Multilaterales;
- brindar información general para la *elaboración* de quejas por posibles infracciones al derecho internacional humanitario;
- las demás que le sean asignadas o que por su naturaleza sean afines a las ya descritas.

## **5. Derechos humanos**

87. El título II de la Constitución "*De los derechos, las garantías y los deberes*", consagró en 5 capítulos y 85 artículos la protección, promoción y defensa de los derechos humanos, de la siguiente manera:

Capítulo 1 - De los derechos fundamentales (arts. 11 a 41)

Capítulo 2 - De los derechos sociales, económicos y culturales (arts. 42 a 77)

Capítulo 3 - De los derechos colectivos y del ambiente (arts. 78 a 82)

Capítulo 4 - De la protección y aplicación de los derechos (arts. 83 a 94)

Capítulo 5 - De los deberes y obligaciones (art. 95).

### **5.1. Política del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario**

88. El 12 de agosto de 1999 el Gobierno nacional adoptó la "Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario", cuyos objetivos son los siguientes:

#### *Respeto*

89. En cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y de los imperativos éticos que guían su acción, inspirados en el respeto a la dignidad de la persona humana, uno de los objetivos es trabajar por que los derechos humanos de todos los habitantes del territorio nacional sean respetados. Esta finalidad le da sentido a su misión de proteger los derechos y libertades de todas las personas y es fundamento central de su legitimidad.

90. Las violaciones a los derechos fundamentales resultan tanto más graves si en su comisión ha participado, de cualquier modo, un agente del Estado. Si bien en los últimos años la participación de agentes del Estado en este tipo de hechos se ha reducido considerablemente, en vista de la circunstancia anteriormente mencionada, no se puede bajar la guardia en tan sensible materia.

91. Por ello, es su objetivo mantener, fortalecer o crear, según sea el caso, los mecanismos que resulten adecuados para el control eficaz y expedito de la conducta de aquellos agentes del Estado que, por su misión y sus funciones, están mas cerca de incurrir en acciones que puedan atentar o violar derechos fundamentales.

#### *Promoción*

92. Es objetivo de la política que los derechos fundamentales de los colombianos sean divulgados, conocidos, comprendidos e interiorizados por todos los habitantes del territorio nacional. Conociéndolos y viviéndolos se comprenderá la importancia tanto de respetar y hacer respetar los derechos de los demás, como de hacer valer los propios.

93. Es su objetivo también trabajar, en asocio con todas las organizaciones sociales, en la construcción de unos referentes éticos compartidos que, a la altura de la moral del tiempo actual, permita compartir los valores esenciales propios de una sociedad moderna y democrática. La vigencia de estos valores fortalecerá la tolerancia y el respeto a los derechos fundamentales.

#### *Garantía*

94. El objetivo de garantía comprende el deber de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales en dos ámbitos diferentes, pero complementarios: el primero se refiere a aquellas acciones de protección de las autoridades dirigidas a hacerle frente a los casos de amenaza o violación de derechos fundamentales; el segundo tiene que ver con la generación o restablecimiento de las condiciones necesarias para una cabal realización de los derechos fundamentales (en especial de aquellos referidos a la seguridad social, al trabajo, a la educación y a la salud, por una parte, y a la paz y a un medio ambiente sano, por otra). En relación con lo primero, las autoridades tienen a su cargo la obligación de prevenir la violación de derechos

fundamentales en casos de amenaza concreta o respecto de grupos vulnerables (defensores de derechos humanos, miembros de organizaciones sindicales, menores de edad, minorías étnicas, discapacitados).

95. Tienen a su cargo, asimismo, la obligación de actuar eficazmente en aquellos casos en que las violaciones se han producido, adelantando oportunamente las correspondientes investigaciones y adoptando las medidas correctivas o imponiendo las sanciones a que haya lugar.

#### *Atención de consecuencias*

96. Independientemente de los responsables de los casos de violación de derechos fundamentales, es objetivo de la política contar con herramientas específicas para atender las consecuencias que dichas violaciones producen.

97. Es así como existen normas generales y mecanismos particulares encaminados a la reparación de daños, así como un programa gubernamental para atender la situación de la población desplazada, brindando atención inmediata a sus necesidades particulares y promoviendo su reubicación.

#### *Humanización del conflicto*

98. El Gobierno señaló como uno de los temas prioritarios de un proceso de paz en tanto se llega a acuerdos que lo consoliden, la humanización del conflicto y el respeto pleno por el derecho internacional humanitario.

99. Todos los actores armados del conflicto tienen la ineludible obligación de observar las normas que regulan los conflictos armados internos y respetar los derechos fundamentales de todas aquellas personas que no participan en las hostilidades.

### **5.2. Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario**

100. Mediante Decreto N° 127 de enero de 2001, se creó el Programa Presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario, que está adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ejerce sus actividades bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República.

101. Son funciones del *Programa Presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario*, las siguientes:

- asistir al Presidente de la República en la promoción y coordinación de las acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos y de la aplicación del derecho internacional humanitario;
- sugerir al Gobierno nacional las medidas que pueden tomarse para garantizar en el país el respeto y debida protección de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario previo análisis y evaluación de la situación general en la materia;



- promover las acciones necesarias por parte de las autoridades para conjurar situaciones que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario;
- coordinar, promover, impulsar, participar y hacer seguimiento de las tareas que en materia de derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno en la materia;
- coordinar su actividad con los organismos del Estado vinculados a la protección de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario;
- informar, en cuanto no se trate de documentos reservados, de las denuncias que se formulen ante cualquier organismo público o privado sobre violaciones a los derechos humanos y tomar las medidas y realizar las gestiones, dentro de su competencia, para combatir la impunidad en este tipo de casos;
- recibir, dar traslado y hacer seguimiento a las quejas y reclamos presentados por los ciudadanos en relación con el cumplimiento, protección, garantía y efectividad de los derechos humanos fundamentales por parte de los diferentes organismos de la administración pública;
- establecer contactos, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la OEA, con los demás organismos de derecho público internacional interesados en la situación de Colombia en esta materia, lo mismo que con las organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras que se ocupen del tema;
- dar a conocer, promover el análisis y la búsqueda de aplicación de las recomendaciones que en materia de derechos humanos realizan los organismos públicos internacionales; además participar en la elaboración de los informes a dichos organismos internacionales y velar para que en ellos se dé cuenta de la situación de derechos humanos que se vive en el país y de las acciones que el Gobierno y el Estado realizan para enfrentar tal situación;
- participar en las reuniones y tareas de la Comisión gubernamental para los derechos humanos y hacer seguimiento al plan nacional de acción en la materia;
- promover la cooperación entre el Estado y el Gobierno con la sociedad civil para la promoción y el respeto de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario;
- rendir al Presidente y Vicepresidente de la República informes sobre los asuntos a su cargo;
- las demás que le asigne el Presidente o el Vicepresidente de la República.

## **6. Organización electoral**

102. El título IX de la Carta se refiere a las elecciones y su organización, artículos 258 y siguientes. En esta organización los ciudadanos eligen en forma directa al Presidente y Vicepresidente, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y miembros de las juntas administradoras locales.

103. Al gobernador o alcalde elegido se le impone un mandato, que corresponde al programa que presentó al inscribirse. El denominado voto programático se encuentra reglamentado en la Ley N° 134 de 1994, como un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores o alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Existe revocatoria del mandato por incumplimiento.

### **6.1. Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos**

104. Se encuentra reglamentado por la Ley N° 130 de 1994, que establece que todos los ciudadanos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, que tienen personería jurídica y pueden postular candidatos a cualquier cargo de elección popular. El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso (art. 12 L 130 de 1994). Asimismo se financian las campañas electorales en los términos del artículo 13 de la citada ley.

## **7. El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES**

105. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

106. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y la Consejería para la Equidad de la Mujer.

107. El CONPES Social funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los Ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

108. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES Social, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

109. En materia de derechos civiles y políticos se destacan, entre otros, los siguientes documentos CONPES:

- 3104 - Orientaciones a los órganos públicos en las convenciones o pactos colectivos 2001
- 3100 - Informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo 1999
- 3115 - Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado
- 3169 - Política para la población afrocolombiana - 2002

## **II. RESULTADOS DE LA POLÍTICA DEL ESTADO COLOMBIANO, EN MATERIA DE PROMOCIÓN, GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y BÚSQUEDA DE LA PAZ (1996-2002)**

110. El Estado colombiano trabaja por la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, a sabiendas de las graves implicaciones que conlleva el conflicto armado interno para el ejercicio de los mismos, un conflicto armado degradado en el cual la población civil es el principal blanco de los actores armados al margen de la ley. Si bien los logros en el campo de los derechos humanos son importantes y valiosos, el Gobierno reconoce que es necesario mejorarlos, al tiempo que debe continuar concentrando esfuerzos en la superación de las condiciones de conflicto. Por ello trabajó durante tres años y medio en la búsqueda de una solución política del conflicto armado interno, que lamentablemente no encontró eco en los grupos insurgentes.

111. A continuación se presentan los principales resultados de la política de Estado en materia de derechos humanos, en el período que comprende el presente informe (1996-2002).

### **1. Relaciones con la comunidad internacional**

112. A pesar de las complejas circunstancias por las que ha atravesado el país en materia de orden público, los Gobiernos conscientes de la importancia de la cooperación con la comunidad internacional para la superación de esta problemática, han asumido el compromiso de consentir ampliamente en el escrutinio de los organismos internacionales de derechos humanos, de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales defensoras de los derechos humanos y de propender por el desarrollo de los instrumentos internacionales en las mencionadas materias.

113. En la Administración del Presidente Ernesto Samper, esta línea de política se concretó con el establecimiento en Colombia de *una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. En efecto, el Gobierno invitó al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas a establecer una oficina en el país, la cual inició sus actividades en el mes de abril de 1997.

114. En cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo relativo al Establecimiento de la Oficina, suscrito por el Gobierno y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1996, se designó a la entonces Consejería Presidencial

para los Derechos Humanos, como la entidad de enlace encargada de asegurar la comunicación del Gobierno con la Oficina del Alto Comisionado para toda cuestión relacionada con sus actividades. Asimismo, se emitió una *Directiva Presidencial en el mes de abril de 1997*, en la cual se establecieron los parámetros de la colaboración y apoyo de todas las entidades de la rama ejecutiva del poder público para el buen resultado de la gestión de la Oficina y se invitó, en el mismo sentido, a las entidades del Estado que no hacen parte de la rama ejecutiva.

115. A través de un acuerdo adicional suscrito entre las partes, se manifestó la voluntad común de aumentar el número de expertos de la Oficina, hasta un número de 12, con el fin de reforzar la capacidad de gestión de la misma y profundizar su capacidad de asesoría.

116. El mandato de la Oficina, consistente en la observación de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario y de asesoría a las autoridades colombianas en la materia, se sitúa en un lugar privilegiado para contribuir efectivamente a la búsqueda de soluciones al respecto y para ofrecer a la comunidad internacional una visión completa y equilibrada de la compleja situación que se vive en Colombia.

117. Durante el período transcurrido desde su instalación, la Oficina ha cumplido un papel de señalada importancia en la creación de un ambiente propicio para una recepción constructiva de los aportes de la comunidad internacional, mediante la interlocución permanente y de alto perfil con todas las instancias del Estado que tienen competencia en la materia, así como con muy diversos sectores de la sociedad.

118. De otro lado, en la anterior Administración se produjeron *desarrollos legislativos* orientados a adecuar la normatividad interna a los preceptos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, dentro de los cuales, vale la pena mencionar la ratificación en el mes de diciembre de 1997, de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la aprobación en 1995 de la adhesión de Colombia al Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

119. El Gobierno invitó y recibió las visitas de diferentes relatores y grupos de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, el Gobierno estudió las recomendaciones hechas por los organismos internacionales de derechos humanos, sobre las políticas y medidas por adoptar en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

120. En esa dirección, en 1995, se creó una comisión conformada por los ministros y jefes de entidades gubernamentales con responsabilidades en la materia, la cual se dedicó al análisis de los temas y propuestas de mayor relevancia para la comunidad internacional, y se gestionaron iniciativas para contribuir al fortalecimiento de la agenda gubernamental. Esta Comisión se reunió cada mes con la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas con el fin de mantener diálogo permanente respecto de sus observaciones, críticas y propuestas.

121. Por su parte el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango ha buscado ampliar y consolidar sus relaciones con los organismos internacionales encargados del tema de los derechos fundamentales, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema regional interamericano.

122. En este sentido, se han atendido las visitas de expertos y relatores de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas -en el año 2001 se realizaron las visitas de las relatoras para el tema de los defensores de derechos humanos y para el tema de la violencia contra la mujer-, y se han cursado invitaciones a los relatores para ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; para la libertad de opinión y expresión; y al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

123. Asimismo, por invitación del Gobierno nacional, en diciembre de 2001 se realizó una visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, en cuyo comunicado de prensa final se reconocen los esfuerzos y avances de la actual Administración, a pesar de la complejidad de la situación. Señaló *inter alia*, la CIDH, que "*desea resaltar la disposición favorable del Gobierno del Presidente Pastrana hacia la Comisión, que en muchos casos ha contribuido a salvar vidas y promovido la legitimidad de los valores del estado de derecho. Concretamente, esa disposición se ha reflejado en programas de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas y en el impulso de esfuerzos en materia de administración de justicia*".

124. Es de destacar igualmente en el marco del sistema interamericano de protección, el proceso de búsqueda de una solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica, denunciado ante la CIDH y en el que se ha venido adelantando una importante tarea de coordinación interinstitucional que incluye agencias del Gobierno y del Estado, así como organizaciones peticionarias y partidos políticos (Unión Patriótica y Partido Comunista Colombiano). Este proceso, iniciado en 1999, ha determinado la creación de un programa específico de protección para los miembros y sobrevivientes de estos partidos políticos, adscrito al Ministerio del Interior; el diseño y la creación de una base de datos sobre las víctimas de la UP; la creación de más de 20 subunidades de investigación en la Fiscalía General de la Nación.

125. Por otra parte, el Gobierno de Colombia y las Naciones Unidas decidieron ampliar por un año más la presencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, a la vez que acordó la creación de oficinas auxiliares que ya se encuentran operando, además de la sede existente en Bogotá, en las ciudades de Cali y Medellín. El acuerdo, suscrito el 31 de diciembre de 2001 entre el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, y la Alta Comisionada, Mary Robinson, permite ampliar la presencia de la Oficina en Colombia y busca incrementar los niveles de cooperación y asesoría de la Oficina con las diferentes instancias de la vida colombiana, tanto a nivel estatal y gubernamental como no gubernamental.

126. Adicionalmente, la nueva estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores dispuso la creación de una Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, que se encarga exclusivamente de la atención de los compromisos internacionales del Estado colombiano en estos temas, de vital importancia. La inclusión del tema del derecho internacional humanitario en esta estructura permitirá asimismo a la Cancillería impulsar medidas de aplicación de las normas humanitarias en el orden interno -a nivel legislativo, administrativo y de difusión y capacitación.

127. Por lo que hace a la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, presidida por el señor Vicepresidente de la República, y su Grupo Técnico<sup>1</sup>, creada en febrero de 2000, durante la Administración del Presidente Pastrana, tiene entre sus funciones impulsar la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Conferencia de Viena de 1993. En esa perspectiva el Programa Presidencial de Derechos Humanos, en el marco de un Convenio de Cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas anteriormente citada, ha iniciado el proceso de elaboración del Plan, al que se hace referencia más adelante.

128. La Comisión Intersectorial y su Grupo Técnico trabajaron intensamente durante el segundo semestre del año anterior, en coordinación con la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia, en la revisión de las recomendaciones de carácter confidencial que esa Oficina formuló al Gobierno nacional en el mes de julio de 2001.

129. Se obtuvieron resultados concretos en varios temas de importancia, tales como la asignación de recursos extraordinarios para la Defensoría del Pueblo -Área de Defensoría Pública- y el Ministerio del Interior -Programas de Protección-; la reactivación de las sesiones periódicas del Consejo de Política Criminal; la aprobación en el Congreso Nacional de tratados internacionales que el Gobierno desea ratificar -particularmente, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas-; el impulso y evaluación de múltiples escenarios de trabajo interinstitucional; la identificación de avances y obstáculos en temas clave de la agenda humanitaria y de derechos humanos, entre otros.

130. En el ámbito subregional, los Presidentes de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, reunidos en Consejo Presidencial Andino, el 26 de julio de 2002, suscribieron la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

131. Ésta, es una iniciativa que surge en cumplimiento de los mandatos del Acta de Carabobo, de 24 de junio de 2001, y de la Declaración de Machu Picchu sobre la democracia, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la pobreza, de 29 de julio de 2001, por medio de los cuales los Presidentes de los países andinos encargaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la preparación de un proyecto de Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos que considerara los principios y ejes temáticos de una política comunitaria en la materia.

132. Asimismo se tomaron en cuenta las recomendaciones del Seminario Subregional Andino "Democracia y Derechos Humanos", celebrado en Quito a instancias de las Naciones Unidas en agosto de 2000, relativas a la elaboración de una Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos y a la cooperación para el fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos en la región andina.

---

<sup>1</sup> Conformado por delegados de alto nivel de la Vicepresidencia, los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y Trabajo; del Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

133. Para cumplir este mandato, el Consejo Presidencial Andino encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y con la colaboración de la Comisión Andina de Juristas se realizó en cada país un proceso de consultas respecto al proyecto de Carta, en el que participó activamente el Gobierno colombiano. Asimismo se contó con la participación de los órganos de la Comunidad Andina, particularmente el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y el Consejo Laboral Andino, así como con los representantes de la sociedad civil de los cinco países andinos.

134. Es así como el Consejo Presidencial Andino decidió proclamar de manera conjunta los principios, objetivos y compromisos de la Comunidad Andina con la promoción y protección de los derechos humanos y decidió consolidar y promover la unidad andina a partir del reconocimiento de la diversidad de sus territorios, pueblos, etnias y culturas, con el firme convencimiento de que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

135. Asimismo se dejó plasmado en este documento el empeño en contribuir a la construcción de un mundo solidario y respetuoso de la diversidad humana a partir de la promoción y protección de los derechos humanos, y en promover un desarrollo político, económico y social de sus países, que tenga como centro de referencia y fin último el bienestar del ser humano.

## **2. Lucha contra todos los grupos armados al margen de la ley**

136. El Gobierno, consciente de la persistencia y gravedad de las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por los insurgentes y los grupos de autodefensa, que contribuyen en gran medida al deterioro de la situación colombiana e impiden el pleno disfrute de los derechos de los nacionales, ha continuado enfrentando a dichos grupos.

137. El mal llamado "paramilitarismo" o grupos ilegales de autodefensas se ha presentado en el país, principalmente, como un fenómeno reactivo, que surge como respuesta ilegal, con frecuencia salvaje, de diversos grupos y sectores sociales, contra la guerrilla.

138. El fenómeno de la "justicia privada" ha implicado un profundo envilecimiento del conflicto armado utilizando métodos como las masacres, cadenas de homicidios, desapariciones forzadas, y la tortura. Estas prácticas han generado la ampliación del desplazamiento forzado de población, procesos de concentración de la tierra en gran escala y de represión de reivindicaciones sociales legítimas. Igualmente, el fenómeno de la "justicia privada" ha generalizado un clima de intolerancia extrema y ha sido un factor de corrupción de algunos agentes del Estado que se pliegan a las presiones de esos grupos y en algunos casos, por acción u omisión, favorecen a los mismos.

139. En relación con la posición del Estado frente a los grupos de autodefensa, es necesario recalcar que este fenómeno no corresponde a una política institucional. Cabe mencionar que los mandos militar y policial han emitido numerosas instrucciones escritas y verbales de rechazo a tales grupos y que los oficiales de alto y mediano rango han tomado medidas activas para aislar al personal bajo su mando de toda vinculación con estos grupos.

140. En desarrollo de las acciones en contra del "paramilitarismo", durante el año 1997 y el primer trimestre de 1998 se produjo la captura de más de 230 personas presuntamente vinculadas a grupos de autodefensa y se dieron de baja a 48.

141. Los *resultados operacionales* obtenidos por la fuerza pública reflejan una sustancial mejoría en el combate a los grupos armados al margen de la ley, registrando cifras positivas en su enfrentamiento a la subversión y con los grupos de autodefensa.

142. En 2001 la lucha del Estado contra las autodefensas se intensificó notablemente respecto de los años anteriores. Las capturas de individuos de estas organizaciones al margen de la ley, por parte del conjunto de la fuerza pública, se incrementaron en más del 200% pues en 2001 alcanzaron las 992, mientras que en 2000 fueron 327. De otro lado, las bajas se incrementaron en un 26% al pasar de 92 en 2000, a 116 en 2001. Respecto de la subversión en 2001 se produjeron 1.028 bajas, un 6% más que las 970 ocurridas en el año 2000 manteniéndose de esta manera una tendencia de aumento desde mediados de los años noventa. Las capturas, de su lado, pasaron de 1.556 en 2000, a 1.766 en 2001, es decir un crecimiento del 13%.

### Resultados operacionales

Año	Número de casos	Capturas	
		Autodefensas	Subversión
1995	1.251	18	1.233
1996	1.792	6	1.786
1997	1.433	100	1.333
1998	1.517	300	1.217
1999	1.522	286	1.236
2000	1.883	327	1.556
2001	2.148	992	1.766
Total	11.546	2.029	10.127
		Bajas	
1995	626	-	626
1996	753	2	751
1997	781	5	776
1998	763	34	729
1999	853	35	818
2000	1.062	92	970
2001	888	116	1.028
Total	5.726	284	5.698

*Fuente:* Ministerio de Defensa.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.



143. **Labor de la rama judicial.** También se aprecian resultados en la gestión de los organismos estatales competentes de la rama judicial en la sanción de las violaciones de los derechos humanos y las infracciones del derecho internacional humanitario por parte de los actores ilegales armados. Es notoria la judicialización de las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas por miembros de los grupos armados al margen de la ley, como resultado de la continua asignación de las principales investigaciones a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación y de la gran actividad de ésta. Por demás, las unidades satelitales de dicha unidad, ubicadas en Neiva, Cali, Villavicencio y Medellín se encuentran funcionando plenamente en la actualidad. A finales de 2001 entraron en funcionamiento dos unidades más en la ciudad de Medellín y durante el presente año se conformarán las restantes en Cúcuta, Bucaramanga y Barranquilla, en ese orden.

144. El 2 febrero de 2002 estaban vigentes 263 órdenes de captura, 226 medidas de aseguramiento y 115 resoluciones de acusación contra miembros de la subversión por cuenta de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación. Al mismo tiempo, contra miembros de las autodefensas estaban vigentes 520 órdenes de captura, 722 medidas de aseguramiento y 418 resoluciones de acusación.

145. La eficiencia judicial ha aumentado, si se considera la evolución de las medidas contra los miembros de la subversión y las autodefensas en el período iniciado en diciembre de 1999 hasta el 2 de febrero de 2002. Contra miembros de la subversión se han incrementado en 352% las medidas de aseguramiento, 130% las resoluciones de acusación, en 237% las órdenes de captura expedidas; contra los miembros de las autodefensas, los incrementos son del 76% en medidas de aseguramiento, 81% en resoluciones de acusación y 45% en órdenes de captura.

146. El empeño del Estado de impulsar las investigaciones por los casos de infracciones del derecho internacional humanitario se refleja en el aumento de las decisiones por las cuales se vinculan miembros de los grupos subversivos, teniendo en cuenta que cuando se inició la unidad se concentró especialmente en el conocimiento de casos de violaciones de los derechos humanos a las cuales se vinculaba a miembros de los grupos de autodefensa y agentes estatales. A pesar de los logros de la Fiscalía, cabe señalar que el crecimiento de los grupos armados ilegales es alto, y que esta situación continúa desbordando la capacidad del aparato de administración de justicia colombiana, a pesar de sus notables mejorías.

147. En la actualidad se está diseñando una estructura técnica de apoyo al Centro Nacional de Coordinación de Lucha contra las Autodefensas, encargado de armonizar las actividades que contra estos grupos adelantan las autoridades militares, de policía, judiciales y civiles del Estado, con el fin de dotarlo de mecanismos para la centralización de esfuerzos y la necesaria coordinación con los comités de evaluación de riesgos de los programas de protección adscritos al Ministerio del Interior, con el Sistema de Alertas Tempranas y con los comités departamentales de atención a la población desplazada.

148. En los últimos siete años, la fuerza pública ha capturado 2.092 miembros de las autodefensas ilegales de Colombia. En los últimos cinco años se han dado de baja 282 miembros de las autodefensas. En el año 2001 se capturaron 10 cabecillas y 590 miembros. También la fuerza pública viene adelantando la ejecución de las órdenes de captura a miembros de dichos grupos a nivel de comandos, batallones y brigadas demostrando la autonomía de los grupos de autodefensas de cualquier vinculación con las fuerzas militares. También se han tomado

medidas de control interno y de orden disciplinario, para detectar vinculaciones del personal con esas organizaciones. Se está reforzando la lucha contra los grupos de autodefensas con el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario y la obtención del apoyo de la población civil y la comunidad internacional.

149. Desde enero de 2001 está en marcha una estrategia financiera para el desmantelamiento de las fuentes económicas y de apoyo a estos grupos, consistente en la identificación, seguimiento, congelación y confiscación de los activos bancarios y otros títulos valores pertenecientes a los mismos, para lo cual trabajan en coordinación e intercambian información la Unidad de extinción del derecho de dominio y contra el lavado de activos de la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de inteligencia y administración financiera del Ministerio de Hacienda.

150. Actualmente se adelantan procesos en la justicia ordinaria contra líderes y miembros de grupos de autodefensa, así como contra particulares, funcionarios públicos, civiles y militares, que, por acción o por omisión, les hayan brindado algún tipo de ayuda o colaboración.

151. Por lo que hace a las investigaciones disciplinarias relacionadas con vínculos de agentes del Estado con grupos ilegales de autodefensas, para el 30 de julio de 2001, se tienen los siguientes datos: 38 investigaciones por participación directa, 49 por omisión, 2 por patrocinio y 1 por tolerancia. El estado procesal de tales investigaciones es, para la misma fecha, el siguiente: 61 investigaciones en indagación preliminar, 1 en apelación y 8 en etapa de investigación formal.

152. De otra parte, el Gobierno, en el marco del proceso de paz con las FARC, hizo numerosos emplazamientos a dicho grupo insurgente para el estudio del documento emitido por una comisión de notables, en el cual se plantearon recomendaciones sobre el tratamiento del "paramilitarismo".

### **3. Combate al secuestro**

153. Para combatir la práctica de atentados contra la libertad personal, en la cual tiene una gran participación la guerrilla a través de la toma de rehenes, se encuentra en funcionamiento el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad, adscrito al Ministerio de Defensa, así como el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal, CONASE. La parte operativa de la lucha contra el secuestro corresponde a los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, GAULAS, 28 en total, integrados por miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, coordinados con el DAS y el CTI de la Fiscalía.

154. La prevención del delito de secuestro se realiza a través de acciones directas represivas y disuasivas sobre los autores del delito y pedagógicas a las víctimas reales o potenciales, mediante la participación de la propia comunidad ciudadana o gremial, tanto a nivel nacional como regional. Se trabaja en la prevención y sensibilización de los ciudadanos sobre la necesidad de denunciar.

155. Se presta atención a las víctimas por medio de asistencia pedagógica a las familias de las personas secuestradas y asesoría legal a los involucrados.
156. Se hace seguimiento e impulso de las investigaciones que sobre los secuestros llevan a cabo los diferentes organismos del Estado y, en especial, las que adelantan los diferentes Grupos GAULA.
157. La capacitación está centrada en investigación criminal y criminalística, derechos humanos y derecho internacional humanitario, y está dirigida a los funcionarios del DAS, el CTI y los miembros de la Policía y el Ejército que prestan su concurso en los GAULA. Además, incluye la promoción de los mecanismos de prevención, la divulgación de los casos de personas perdidas, la difusión de la normatividad y el Centro Nacional de Datos.
158. El Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad, está encargado de administrar los recursos destinados para la lucha contra el secuestro y la extorsión. El presupuesto asignado a Fondelibertad ha sido de \$5.000 millones anuales desde el año 1996 hasta el 2001. En el año 2000, por gestión presidencial, obtuvo una adición de \$15.000 millones. El 90% de los recursos están destinados a la dotación y funcionamiento de los GAULA.
159. Es de resaltar la importante labor que han cumplido los Grupos GAULA en la disminución de las personas secuestradas en el año 2001, año en el cual esta violación registró una disminución del 18% (de 3.706 personas secuestradas en el año 2000 se pasó a 3.041 en 2001) y rompió con una tendencia al alza que se venía presentando desde 1995. Esta variación se explica en gran parte por el aumento progresivo en los rescates y las liberaciones por presión llevadas a cabo por los GAULA. Según el Centro Nacional de Datos del Ministerio de Defensa, Fondelibertad: de cada 100 personas secuestradas en 2000 fueron rescatadas 18, mientras que en 2001 esta cifra pasó a 23; en el año 2001, 143 víctimas del secuestro fueron liberadas por presión, aumentando en un 205% lo alcanzado en el año anterior.
160. Con el objetivo de combatir el secuestro, en enero de 2002 el Gobierno sancionó la Ley N° 733 de endurecimiento de penas para este delito, así como para la extorsión y terrorismo, contemplando los casos de menores, ancianos y de personas que por razones derivadas de su oficio se conviertan en objetivo principal de esta violación a los derechos humanos.

#### **4. Fortalecimiento del compromiso de las fuerzas militares en la confrontación a los grupos armados al margen de la ley**

161. El Estado colombiano ha reconocido que algunos de sus agentes cometen violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, cabe resaltar que el compromiso de la fuerza pública con el respeto a dichos derechos es cada vez mayor. De hecho, las conductas atribuibles a los agentes estatales contra los ciudadanos han disminuido de manera sostenida durante los últimos años, al tiempo que las conductas de las guerrillas y los grupos de justicia privada se han movido en dirección contraria.
162. En este sentido, se han venido desarrollando programas de capacitación e instrucción en derechos humanos y derecho internacional humanitario de amplia cobertura, principalmente dirigidos a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad.

163. Desde 1994 se creó la Oficina de asesoría en derechos humanos y asuntos políticos del Ministerio de Defensa Nacional, la cual ha venido trabajando en la promoción, protección, defensa y difusión de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Durante la pasada Administración se emitió, asimismo, la *Directiva Permanente del Ministerio de Defensa Nacional N° 024 de 5 de julio de 1995*, en la cual se desarrolló la política gubernamental en materia de derechos humanos y se establecieron las directrices necesarias para la elaboración de un amplio programa de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario para los miembros de la fuerza pública, el personal civil vinculado a ella y los funcionarios de la justicia penal militar.

164. La Policía y las Fuerzas Militares, en convenios suscritos con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, adelantaron un proyecto para el diseño de un *nuevo modelo pedagógico* en la fuerza pública, tendiente a superar las deficiencias y en procura de una mayor efectividad en los programas de formación.

165. Vale la pena destacar que en el actual Gobierno las Fuerzas Militares han venido adelantando un ambicioso *Programa de Modernización* con fines de eficiencia y de legitimidad, enmarcado en una estricta observancia de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Los esfuerzos institucionales y presupuestales han estado dirigidos al mejoramiento de la capacidad militar, a la profesionalización y a la reforma en la justicia penal militar. En atención de estos propósitos, se expidió la Ley N° 522 de agosto de 1999 por medio de la cual se adoptó el nuevo Código de Justicia Penal Militar, y, a través de las facultadas otorgadas con este propósito al Presidente de la República, la reforma laboral y disciplinaria de la fuerza pública, y sus decretos reglamentarios, particularmente los Decretos Nos. 1790 y 1797 en lo relativo a las facultades discrecionales para disponer el retiro de oficiales y suboficiales, con cualquier tiempo de servicio, y la incorporación en el régimen disciplinario, como conductas gravísimas, de violaciones especialmente graves de los derechos humanos.

166. Por medio de Directiva Presidencial 01 de 17 de agosto de 2000, se ordenó al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Director General de la Policía dar cabal aplicación a la normativa de la justicia castrense y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre competencia de la justicia ordinaria para casos de violación de los derechos humanos.

167. Como resultado de cerca de 2.000 cursos y más de 100.000 miembros de las Fuerzas Militares capacitados en derechos humanos en los últimos cinco años y del funcionamiento de las 181 oficinas de derechos humanos y derecho internacional humanitario en todas las unidades de la fuerza pública, se ha consolidado la disminución de quejas y procesos judiciales abiertos contra miembros de la fuerza pública en casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y existe una percepción cada vez más positiva de los colombianos respecto de la fuerza pública, tal y como lo demuestran los resultados de las encuestas.

168. De enero 12 a diciembre de 2001, la Procuraduría Delegada Disciplinaria para la defensa de los derechos humanos informó que por casos de violación a los derechos humanos, fueron sancionados 19 miembros de las Fuerzas Militares y absueltos 7; en el mismo lapso, la Procuraduría recibió 502 quejas contra agentes estatales por posibles violaciones a los derechos humanos, de los cuales 163 se convirtieron en procesos abiertos. Entre el año 1995 y el 12 de diciembre de 2001, el número de quejas recibidas por la Procuraduría General de la Nación

contra miembros de la fuerza pública por violaciones a los derechos humanos pasó de 3.000 a 502, es decir, hubo una notoria reducción del 87%. Igualmente, el número de casos abiertos pasaron de 358 a 163 que representa una disminución del 55%. De las 10.423 quejas recibidas por la Procuraduría General de la Nación contra miembros de la fuerza pública por violaciones a los derechos humanos, entre los años 1995 y 2001 este organismo de control encontró méritos para abrir indagaciones preliminares en 1.308 casos.

169. Las quejas recibidas en la Procuraduría por violaciones a los derechos humanos por miembros de la fuerza pública pasaron de 3.000 en 1995 a 289 hasta junio del año 2001.

170. Las acusaciones efectivas de miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones a los derechos humanos son escasas: 188 miembros han sido acusados por la Fiscalía General de la Nación desde 1995 y hasta julio de 2001, de una fuerza que hoy cuenta con más de 277.000 miembros.

**Investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría Delegada  
Disciplinaria para la defensa de los derechos humanos, relacionadas  
con defensores, líderes sindicales e indígenas**

**Enero a noviembre de 2001**

Conducta/víctima	Lugar y fecha
Homicidio de los indígenas Enrida Arias y Fredy Arias	Valledupar, César, 16 de octubre de 2000
Amenazas contra miembros de ANTHOC Instituto Nacional de Salud, Ruth Alzate Ledesma y Gloria E. Romero	Medellín, Antioquia, 7 de agosto de 2001
Amenazas contra Martha Nidia Ascuntar Achicanay, miembro del Comité Solidaridad con los Presos Políticos	
Amenazas contra Pablo Javier Arenales, miembro de CREDHOS	
Violación del derecho internacional humanitario, homicidio del bailarín Haquelino Jarupia, población Embera-Katío	Tierralta, Córdoba, 12 de junio de 1998
Desaparición del indigenista Jairo Bedoya Hoyos	Medellín, Antioquia, 2 de marzo de 2000
Homicidio del indígena William Badjicora	Teorema, Norte de Santander, 14 de septiembre de 2000

Conducta/víctima	Lugar y fecha
Desaparición de Roberth Cañarte Montealegre, miembro SEMBRAR	Bugalagrande, Valle, 29 de junio de 2000
Homicidio del sindicalista Javier Jonás Carbono Maldonado	Vía Cartago – Barranquilla, 14 de junio de 2000
Homicidio del indígena Dizu Apolinar	Santander de Quilichao, Cauca, 9 de julio de 2001
Homicidio del indígena José Ángel Domico	Montería, Córdoba, 6 de marzo de 2001
Amenazas contra el sindicalista Alejandro de la Hoz Oviedo	Barranquilla, Atlántico, enero de 2001
Desaparición de los indígenas, Blanca y Pablo Domico	Riosucio, Chocó, 31 de agosto de 2000
Homicidio del sindicalista Mario Alejandro Echavarría Restrepo	Bogotá D.C., 3 de marzo de 2000
Homicidio del sindicalista José Darío Hoyos	Bogotá D.C., 3 de marzo de 2000
Atropello y hostigamientos contra indígenas del CRIC	Pereira, Risaralda, 21 de marzo de 2001
Violación del derecho internacional humanitario contra habitantes de la comunidad indígena inga	Santiago, Putumayo, 29 de mayo de 1998
Homicidio de Segundo Nazate	Pasto, Nariño, 7 de noviembre de 2000
Homicidio de 44 sindicalistas miembros de la CUT	
Amenazas contra sindicalistas miembros de la CUT	
Amenazas contra sindicalistas de FECODE (Aquiles Portilla)	
Amenazas contra el personero de Guayabetal, Gerardo Ernesto Parrado Carrillo	Guayabetal, Cundinamarca, 16 de enero de 2000
Homicidio múltiple, Santiago Pernía Domico	Tierralta, Córdoba, 28 de octubre de 2000

Conducta/víctima	Lugar y fecha
Masacre de los indígenas Andrés Pushiana y Juvenal Pushiana	Maicao, Guajira, 13 de mayo de 2000
Amenazas contra los sindicalistas Omar de Jesús Noguera y Diego Quiguanez González	Cali, Valle, 19 de septiembre de 2000
Amenazas contra sindicalistas del UNEB (Unión Nacional de Empleados Bancarios)	Fusagasugá, Cundinamarca, 1° de agosto de 2001
Desaparición y homicidio de indígenas, Virgilio Cárdenas Peris	San Andrés de Sotavento, Córdoba, 31 de octubre de 1997
Desaparición de Robinson Taborda Tuberquia y Carlos Andrés Taborda	Ituango, Antioquia, 4 de septiembre de 2000
Homicidio del sindicalista Libardo de Jesús Usme Salazar	
Amenazas contra la familia Ubate Monroy	Bogotá, 21 de junio de 1999
Violación del derecho internacional humanitario, comunidad indígena uwa	Sacama, Casanare, 27 de mayo de 1999
Amenazas contra Alirio Uribe y Reynaldo Villalba, miembros del colectivo de abogados	Bogotá, D.C.
Homicidio múltiple de los indígenas César y Víctor Manuel Villazón	Valledupar, César, 16 de octubre de 2000
Desaparición de Reinaldo Yagari Yagari	Segovia, Antioquia, 18 de septiembre de 2000
Amenazas contra la personera de Pasca Elizabeth Morales Mora	Pasca, Cundimarca

*Fuente:* Listados de la Procuraduría General de la Nación.

171. El Gobierno ha acogido la oferta de capacitación a los militares y a los funcionarios de la Justicia Penal Militar planteada por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la correcta interpretación de la normatividad penal militar y su incidencia directa en la reforma a la justicia penal ordinaria.

## **5. Impulso a la administración de justicia y lucha contra la impunidad**

172. La anterior Administración desarrolló una política que tuvo como eje central el otorgar un impulso prioritario a la investigación de ciertos casos, especialmente atroces, de violación de los derechos humanos. En este sentido, con la mediación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, se adelantaron procesos de búsqueda de arreglos amistosos en siete casos referentes a masacres, desapariciones y otras graves violaciones a los derechos humanos. Este mecanismo representó la posibilidad de sumar los esfuerzos de los organismos internacionales, las entidades estatales y gubernamentales y los representantes de las víctimas en la lucha contra la impunidad, así como mitigar las dramáticas consecuencias personales y sociales que dichas violaciones conllevan.

### **5.1. Casos tramitados o en proceso de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

173. A continuación se presentan los casos conocidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que han sido abordados en desarrollo de esta política:

#### **5.1.1. Caso Trujillo**

174. El caso de *Trujillo*, en el cual el Gobierno propuso la conformación de una Comisión de Investigación por estos hechos -de composición mixta, gubernamental y de la sociedad civil-, que se pronunció sobre la responsabilidad del Estado y de los presuntos autores, y formuló recomendaciones sobre indemnizaciones a las víctimas. Al recibir el informe de la Comisión, el Presidente de la República aceptó la responsabilidad del Estado sobre los lamentables sucesos y las demás conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

#### **5.1.2. Roison Mora y Faride Herrera**

175. El 27 de mayo de 1998, el Gobierno y los peticionarios en los casos de *Roison Mora* y *Faride Herrera*, adelantados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, suscribieron la primera solución amistosa en la historia de las relaciones del Gobierno de Colombia con dicho organismo intergubernamental de derechos humanos.

176. Por otra parte, por iniciativa gubernamental, se expidió la Ley N° 288 de 1996 que autoriza expresamente al Gobierno a realizar los pagos de las indemnizaciones decretadas o recomendadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas.

177. El Comité de Ministros contemplado en dicha ley, encargado de conceptuar sobre el pago de las indemnizaciones, había emitido hasta julio de 2002, 34 resoluciones que han beneficiado a más de 200 personas, en casos de violación de los derechos humanos, incluido el caso de *Trujillo*, ya mencionado.

#### **5.1.3. La búsqueda de solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica**

178. Dentro de los casos que se adelantan en la actualidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra Colombia, es de resaltar el proceso de solución amistosa que avanza en la actualidad en relación con el caso 10.227 sobre la Unión Patriótica y la necesidad de una



indemnización en aquellos casos en los que la Comisión ha determinado la responsabilidad del Estado (Ley N° 288 de 1996). El proceso de solución amistosa se inició en 1997 a través de la creación de una Comisión Mixta integrada por representantes de los peticionarios y funcionarios del Gobierno y los órganos de control.

179. Como parte de la solución, el Gobierno creó mediante Decreto N° 978 del 1° de junio de 2000, el Programa Especial de Protección Integral para los miembros de la Unión Patriótica (UP) y del Partido Comunista Colombiano (PCC), el cual es coordinado por el Ministerio del Interior y tiene características particulares de conformidad con la naturaleza del caso.

180. Este trámite incluye además el impulso especial a investigaciones sobre hechos violentos contra los miembros de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, a cargo de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, entidades que crearon en su interior subunidades especiales para investigar los casos individuales dentro de criterios uniformes, tomando en cuenta las particularidades involucradas. Además, el proceso de solución amistosa comprende la creación de una base de datos sobre cada uno de los casos individuales que se tramitan en relación con la Unión Patriótica y el PCC, la cual se encuentra terminada, incluyendo un total de 1.445 casos registrados.

181. La segunda etapa de este proceso es la puesta en marcha de las labores de un Grupo de Trabajo, dirigido a la búsqueda y realización de la verdad, la justicia y la reparación, el cual fue presentado por el Gobierno el mes de septiembre de 2001.

182. El Gobierno ha reiterado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su voluntad y su ánimo indeclinable de avanzar en este proceso, de trascendental importancia para el Estado colombiano, en el marco de los mecanismos creados y de aquellos que pudieren acordarse, en desarrollo de sus deberes constitucionales, legales y convencionales.

#### **5.1.4. Villatina, un ejemplo de solución amistosa**

183. El 29 de julio de 2002, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia y las organizaciones no gubernamentales Grupo Interdisciplinario por los Derechos Humanos y Comisión Colombiana de Juristas, suscribieron un Acuerdo de Solución Amistosa en el caso de *Villatina*, denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano de la OEA.

184. El caso tuvo origen en la masacre por parte de un grupo de agentes de la policía, el 15 de noviembre de 1992, de los niños Johanna Mazo Ramírez, de 8 años, Johny Alexander Cardona Ramírez, de 17 años, Ricardo Alexander Hernández, de 17 años, Giovanni Alberto Vallejo Restrepo, de 15 años, Oscar Andrés Ortiz Toro, de 17 años, Ángel Alberto Barón Miranda, de 16 años, Marlon Alberto Álvarez, de 17 años, Nelson Duban Flórez Villa, de 17 años y el joven Mauricio Antonio Higuera Ramírez, de 22 años, en el Barrio Villatina Caycedo de la ciudad de Medellín.

185. En marzo de 1993 se inició el trámite ante la OEA, por la presentación de la denuncia ante la CIDH por la ejecución arbitraria de los niños y la falta de una debida administración de justicia. En septiembre de 1995, representantes del Gobierno y de las víctimas se reunieron con el fin de allanar el camino para la búsqueda de una solución amistosa y acordaron la creación de

un Comité de Impulso para la Administración de Justicia. Posteriormente, en febrero de 1996, las partes decidieron crear un "Comité de Seguimiento de las recomendaciones acordadas por el Comité de Impulso para la Administración de Justicia".

186. El 2 de enero de 1998, el Estado colombiano reconoció su responsabilidad internacional en el caso de *Villatina* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 29 de julio de 1998, el Presidente de la República expresó públicamente dicho reconocimiento de responsabilidad y entregó a los familiares de cada una de las víctimas un documento como acto de reparación moral y desagravio.

187. Dado que no se concretó la implementación de los compromisos asumidos en el marco de la solución amistosa dentro de los plazos acordados, el 5 de octubre de 1998 se dio por terminado el proceso de solución amistosa, y el 16 de noviembre de 2001 la CIDH aprobó un informe, el 123/01, en el que cual expresó sus conclusiones y recomendaciones sobre el caso.

188. El pasado 26 de febrero, los peticionarios y el Gobierno se reunieron con el fin de discutir la posibilidad de reanudar el proceso de solución amistosa, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado en el anterior trámite de solución y a las recomendaciones contenidas en el informe 123/01 y decidieron avanzar en el proceso, una vez definidas las áreas de trabajo que desarrollarían.

189. Como resultado de este encuentro y de la voluntad de las partes por alcanzar una solución amistosa, ésta finalmente se concretó con la suscripción del Acuerdo en el que se definen compromisos respecto del reconocimiento de responsabilidad; derecho a la justicia; reparación individual; reparación social en materia de salud, educación, construcción de un monumento de desagravio e implementación de un nuevo proyecto productivo que sea operativo y rentable.

190. La firma de este Acuerdo, el segundo que se registra en nuestro país desde la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1973, representa un importante aporte para la reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos, así como un mecanismo para promover hacia el futuro la marcha diligente, oportuna y eficaz de las investigaciones judiciales que impida que hechos de esta naturaleza queden en la impunidad.

## **5.2. Justicia penal militar**

191. En aplicación de la *sentencia de la Corte Constitucional de 1997* que precisa los alcances del fuero militar, un número importante de procesos han sido trasladados de la justicia penal militar a la justicia ordinaria a petición de la Procuraduría General de la Nación.

192. En septiembre de 1997, el Gobierno presentó al Congreso de la República un proyecto de ley orientado a reformar el Código de Justicia Penal Militar el cual fue finalmente aprobado y expedido mediante la Ley N° 522 de 12 de agosto de 1999; al respecto, nos referimos más adelante, al presentar los resultados correspondientes al período 1998-2002.

### **5.3. Red Nacional de Comunicaciones de Derechos Humanos**

193. La pasada Administración, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos y la participación de la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, creó una red sistematizada para el intercambio de información entre organismos estatales y gubernamentales relacionados con el tema de derechos humanos.

194. Dicha red permitió remitir quejas y denuncias relacionadas con casos de violación de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario desde diferentes puntos de la geografía nacional hacia las entidades competentes que adelantan acciones de investigación y acusación. Además permitió efectuar un seguimiento a las actuaciones penales y disciplinarias originadas en dichas quejas y denuncias.

195. En su primera fase, el proyecto logró interconectar 150 puntos de captación de quejas en 42 municipios correspondientes a 21 departamentos, con altos índices de violación a los derechos humanos; una base de datos con cerca de 3.000 casos de presuntas violaciones de los derechos humanos; una base de datos con 2.500 registros con información de cadáveres no identificados o N.N.s y desaparecidos.

### **5.4. Otras acciones**

196. Durante la Administración del Presidente Andrés Pastrana, para fortalecer la administración de justicia en los casos identificados como graves violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario, vienen funcionando una serie de dispositivos, algunos de coordinación mixta, que facilitan la participación de organizaciones de defensores de derechos humanos, sindicatos, movimientos sociales y políticos. La atención de una serie de situaciones materiales y geográficas que por su gravedad ameritan un refuerzo institucional en las difíciles circunstancias que genera el escalamiento del conflicto armado han motivado la creación de otras instancias de coordinación.

197. El Comité Especial de Impulso a las Investigaciones de Violaciones de Derechos Humanos y de Infracciones, en una primera fase de trabajo, impulsó 35 casos, en relación con los cuales, al mes de octubre de 2001, se habían obtenido los siguientes resultados: 44 resoluciones de acusación, 36 medidas de aseguramiento, 6 sentencias, 18 pliegos de cargos disciplinarios y 12 fallos sancionatorios. En los meses de octubre y noviembre del año 2001, con ocasión de un trabajo conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se depuró la definición de los criterios de selección de casos por impulsar y se establecieron mecanismos más rigurosos para el seguimiento de los mismos. Asimismo, se decidió el impulso de 48 casos adicionales.

198. A nivel nacional vienen funcionando el Grupo de Trabajo para la búsqueda de una solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica, y las comisiones interinstitucionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas, para la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores y de Pueblos Indígenas.

199. En cuanto al Grupo de Trabajo para la búsqueda de una solución amistosa en el caso de la Unión Patriótica, segunda fase de este proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, avanza en el establecimiento de mecanismos orientados a la prevención de nuevas

violaciones de derechos humanos, que incluye verdad, justicia y reparación, para lo cual se viene elaborando un proyecto que atienda estas necesidades con recursos del presupuesto general de la nación y de cooperación internacional.

200. Respecto a la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores, se está estudiando una propuesta para su fortalecimiento como instrumento de lucha contra la impunidad, a través de la conformación de una subcomisión especial de investigaciones de los casos de graves violaciones de derechos humanos cometidos contra trabajadores. De otra parte, en el propósito de contribuir a la legitimación de las actividades de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes e integrantes, se encuentra en proceso de revisión un proyecto de Estrategia de Comunicaciones que contempla una gran campaña a través de los medios de comunicación.

201. En relación con la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada mediante la Ley N° 589 de 6 de julio de 2000, por medio de la cual se tipificó, entre otros delitos, la desaparición forzada de personas, ésta tiene la función de apoyar y promover la investigación de dicho delito, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales, así como diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformar grupos de trabajo para casos específicos. En la dirección de apoyar y promover los mecanismos creados por la ley, la Comisión se está ocupando del estudio para la reglamentación del Mecanismo de Búsqueda Urgente establecido en el artículo 13 de la ley en mención. Asimismo, está trabajando en la definición de la función de la Comisión frente a la reserva sumarial, así como en la gestión de recursos para la creación de una oficina de apoyo institucional. La Comisión ha asignado a un grupo de trabajo conformado por integrantes de la propia Comisión el impulso de las labores de búsqueda en casos recientes de desaparición forzada.

202. También están en funcionamiento nueve comisiones interinstitucionales que atienden una gran suerte de situaciones regionales particulares: Arauca, Costa Caribe, Macizo Colombiano, Barrancabermeja, Santander y Norte de Santander (Catatumbo), Comunidades de Paz, Valle-Alto Naya, Sumapaz, y eje cafetero.

203. La creación de las comisiones regionales señaladas obedece a la identificación de dinámicas y necesidades específicas en materia de prevención y protección de derechos humanos e impulso de investigaciones penales y disciplinarias en casos de violaciones de los mismos, y al interés de las autoridades nacionales de brindar apoyo y acompañamiento a los entes territoriales, promoviendo la sensibilización y el involucramiento de las autoridades locales y regionales en la atención de estas problemáticas, así como la participación de las organizaciones sociales y de derechos humanos en su superación. La existencia de estos espacios de interlocución entre autoridades y organizaciones sociales contribuye a ir minando las desconfianzas existentes y a la concertación de políticas públicas adecuadas a las situaciones regionales y locales.

204. El Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, apoyado en la cooperación internacional, se ocupó del impulso de más de 100 casos adicionales. A manera de ejemplo, en 64 investigaciones, el 75% está en etapa de instrucción y el resto en investigación previa, con las siguientes decisiones judiciales: 122 personas vinculadas, 42 vinculadas sin medida de aseguramiento, 27 resoluciones de acusación, 67 detenciones efectivas y 17 personas han sido declaradas ausentes.

205. Por otra parte, para facilitar la aplicación de la justicia, funciona en la Fiscalía General de la Nación el Programa de Protección a Testigos y Víctimas, el cual destinó \$822 millones para acoger 542 personas, que testificaron en 154 casos, en el año 2000.
206. De otro lado, la Procuraduría General de la Nación, se encuentra diseñando una política institucional en materia de derechos humanos con énfasis en la prevención. Al efecto, se está adelantando un proyecto con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tendiente a determinar los alcances y contenidos del concepto de la prevención en un organismo de control, como lo es la Procuraduría. De igual modo, se encuentra trabajando en la capacitación de sus funcionarios a nivel nacional en el tema de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en convenio con la Oficina y con otras instancias nacionales e internacionales. De igual modo, ha gestionado recursos de cooperación internacional para la modernización de la institución. En relación con el manejo de casos de violación de los derechos humanos, las más graves de ellas son asumidas directamente por el Despacho del Procurador General de la Nación.
207. La Defensoría del Pueblo se encuentra trabajando en la reglamentación de la defensoría de oficio y en asegurar la calidad profesional y el compromiso de estos defensores.
208. El Consejo Superior de la Judicatura ha venido trabajando en la modernización y ampliación de los criterios de ordenamiento territorial de los despachos judiciales que tenga en cuenta el mapa de la violencia a fin de garantizar el número necesario de jueces, la eficacia de las investigaciones penales y el acceso a la justicia.
209. Sistema penitenciario. El mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario, mediante la ampliación de la oferta de cupos en los penales y la superación de los problemas de administración de los centros de reclusión, está siendo atendido por el Fondo de Infraestructura Carcelaria y el Consejo del INPEC y será materia del Consejo Nacional de Política Criminal.
210. Para reducir el hacinamiento de la población carcelaria el Plan de Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria permitió entregar dos cárceles en el último año. Entre 1998 y el año 2001 se generaron 7.462 nuevos cupos, pasando de un nivel de hacinamiento del 41,25% a un 13,22% en la actualidad. Adicionalmente, el CONPES aprobó una partida de \$660.000 millones para construir otros 11 centros penitenciarios de mediana seguridad. Se adelantan esfuerzos concretos del Fondo para la Infraestructura Carcelaria en construcción y adecuación de cárceles. Con ello se pretende ampliar la capacidad en 10.850 cupos adicionales. A esto se le suman los esfuerzos de la Procuraduría, que está finalizando un estudio sobre el tema del hacinamiento en las estaciones de policía.
211. El INPEC y las autoridades judiciales adelantan todos sus esfuerzos frente a la magnitud y complejidad de la situación en las actuales circunstancias, para remitir las personas privadas de la libertad preventivamente a los centros de reclusión destinados al efecto, de manera tal que se respete la separación de condenados y sindicados. El INPEC ha creado una Oficina de Derechos Humanos y se han intensificado los operativos periódicos con el apoyo de la Fiscalía, el DAS, el CTI y la policía, para asegurar el control de las autoridades sobre la población reclusa mediante métodos y prácticas respetuosas de los derechos y dignidad de los detenidos. El Ministerio de Justicia y el INPEC han incrementado las medidas para llevar a cabo un control efectivo sobre la conducta del personal administrativo y de custodia y vigilancia, a fin de

investigar y sancionar adecuadamente todos los actos de corrupción. Se adelanta la creación de la Inspección General del INPEC para dinamizar las investigaciones disciplinarias contra los funcionarios de la institución, así como de unidades de inteligencia y contrainteligencia al interior del INPEC. Las entidades están brindando el apoyo necesario para que la Defensoría del Pueblo lleve adelante una vigilancia especial sobre las condiciones de detención y la situación jurídica de los internos.

212. Por otro lado, está en estudio un proyecto de un nuevo Código Penitenciario y Carcelario respetuoso de las normas y principios internacionales. Sin embargo, es importante señalar que el problema está dado por los mecanismos de implementación de la legislación y no por el contenido mismo de la normatividad.

### *Medidas legislativas*

213. Constituyen resultados de la política el catálogo de medidas legislativas instrumentales para enfrentar las diferentes modalidades de violación de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y a la vez atender recomendaciones de la comunidad internacional.

214. Así, en la Ley N° 589 de 2000 se tipifican como delito la desaparición forzada de personas, el genocidio y el desplazamiento forzado de personas, al tiempo que se aumentan las penas para el delito de tortura y se adoptan otras disposiciones de política criminal en relación con el delito de desaparición forzada, como la creación de los grupos especiales de trabajo de personas desaparecidas, el registro nacional de ellas, la administración de sus bienes, la obligación permanente del Estado de buscar a dichas personas, el mecanismo de búsqueda urgente, y la no amnistiabilidad e indultabilidad de los delitos contenidos en la ley.

215. El nuevo régimen penal, Ley N° 599 de 2000, vigente a partir de julio del año 2001, además de retomar las disposiciones arriba citadas, consagra, en el título II del Libro Segundo, la tipificación de los delitos contra las personas y los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario: el homicidio en persona protegida, la utilización de medios de guerra ilícitos, los actos de terrorismo, los actos de barbarie y la toma de rehenes, entre otros, buscando con esto una eficaz protección a las personas que no toman parte en el conflicto armado. El nuevo Código responde a las necesidades de la justicia en cuanto al adecuado tratamiento del conflicto colombiano y garantiza la observancia de los principios humanitarios esenciales, respondiendo así al compromiso internacional asumido por el Estado colombiano como consecuencia de la ratificación de las cuatro Convenciones de Ginebra y de sus dos Protocolos adicionales. Igualmente, es coincidente con las prescripciones adoptadas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

216. El Código de Justicia Penal Militar, Ley N° 522 de 1999, que rige desde el año 2000, es fundamental para el proceso de modernización de la fuerza pública, ya que en él se adoptaron disposiciones en torno al alcance del fuero militar, en especial la exclusión del conocimiento de jueces castrenses de conductas consideradas graves violaciones de los derechos humanos.

217. El nuevo Código Único Disciplinario, adoptado mediante la Ley N° 734 de febrero de 2002, compatible con las normas y las recomendaciones internacionales, con la activa participación de la Procuraduría General de la Nación y el apoyo del Gobierno a través del Ministerio de Justicia.
218. Por ser aplicable a todos los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio, este Código unifica las normas disciplinarias y evita la dispersión de regímenes particulares.
219. El nuevo Código contiene un completo catálogo de faltas calificadas como gravísimas, entre las cuales se encuentran el genocidio, las violaciones graves al derecho internacional humanitario, la desaparición forzada, la tortura, el desplazamiento forzado, el secuestro extorsivo, la privación ilegal de la libertad, entre otras. Adicionalmente, el Código establece como falta gravísima el desacato a las órdenes e instrucciones contenidas en las Directivas Presidenciales cuyo objeto sea la promoción de derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario.
220. Vale la pena mencionar que el Código contiene un listado de faltas gravísimas especiales para los servidores públicos que ejerzan dirección, administración, control y vigilancia sobre las instituciones penitenciarias y carcelarias.
221. El Código aumenta el término de prescripción de la acción disciplinaria a 12 años para las faltas gravísimas relacionadas con derechos humanos y con derecho internacional humanitario, siendo el término de prescripción de la sanción de 5 años contados a partir de la ejecutoria del fallo.
222. Fue expedida la Ley N° 707 de 28 de diciembre de 2001, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana de Desaparición Forzada. En el momento está siendo sometida a control constitucional, requisito indispensable para su entrada en vigencia.
223. Por lo que hace al Estatuto de la Corte Penal Internacional, luego de la firma del denominado "Estatuto de Roma" de la Corte Penal Internacional y la firma por parte del Estado colombiano en diciembre de 1998, la Cancillería inició la coordinación para la preparación de las reuniones a que hace referencia el mismo tratado, comisiones preparatorias para el establecimiento de la Corte, que se desarrollaron en Nueva York.
224. En el ámbito interno, conviene destacar que el tema ocupa un lugar especial en los debates políticos, ligados a los temas de paz y de derechos humanos. En ese marco, el 15 de marzo de 2001, por iniciativa de varios senadores de la República fue presentado en la Secretaría General del Senado un proyecto de acto legislativo (N° 14/01), por medio del cual se pretendía reformar el artículo 93 de la Constitución Política, incorporando el Estatuto de la Corte Penal Internacional a la misma.
225. En concertación con el Gobierno nacional el proyecto de acto legislativo fue enderezado jurídicamente, tras reconocer que la iniciativa legislativa en materia de tratados es privativa del Gobierno nacional. Se acordó entonces orientar el proyecto de acto legislativo hacia el reconocimiento de la competencia de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en Colombia, para posteriormente proceder a la presentación de un proyecto de ley que incorporase

el mencionado estatuto a la legislación nacional, como en efecto ocurrió, mediante la Ley N° 742 de mayo de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional y en trámite de ratificación.

226. De otro lado, el 14 de enero de 2002, se expidió la Ley N° 731, por medio de la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales. Esta ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, dando prioridad a las de bajos recursos, y consagrar medidas específicas para alcanzar la equidad entre el hombre y la mujer que viven en el campo.

#### **6. Protección a los defensores de derechos humanos y personas amenazadas**

227. En el marco del conflicto armado que polariza y afecta al país, la tarea de los defensores de derechos humanos se hace más difícil, como quiera que hay quienes son del erróneo parecer de que la denuncia contra agentes del Estado indica simpatías o vínculos de las organizaciones dedicadas a esta labor con los grupos guerrilleros. Esta concepción permea sobre todo a los grupos de justicia privada. En este contexto se han producido lamentables y graves actos que han costado la vida a defensores de derechos humanos.

228. Al igual que la anterior Administración, el Gobierno actual reconoció la problemática y respaldó la legítima labor de las ONG de derechos humanos que realizan su trabajo con honestidad y dentro de la Constitución y la ley. Es así como se anunció una política de puertas abiertas a las personas y las organizaciones particulares dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Se mantuvo con ellas diálogo y discusiones sobre los diagnósticos y críticas que le plantean y sobre las políticas que proponen para enfrentar los diferentes aspectos de la aludida problemática. Buscó sostener con los organismos de derechos humanos relaciones constructivas en procura de superar las violaciones de tales derechos y adoptó medidas para proteger la vida y la integridad de sus miembros.

229. De otra parte, se promovió la participación de las ONG en varios comités creados por el Gobierno, tales como:

- el Comité de Derechos Humanos del Sector Sindical,
- el Comité de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas,
- la Comisión Nacional de Territorios Indígenas,
- la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y
- la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras.

230. El 18 de julio de 1997, se emitió una Directiva Presidencial que reiteró el apoyo, interlocución y colaboración que el Estado debe brindar a las organizaciones defensoras de los derechos humanos y expresó el reconocimiento del Primer Mandatario de la Nación y de su Gobierno a la labor que realizan. El Gobierno diseñó y realizó un plan de difusión regional y nacional de esta directiva, con el fin de facilitar su conocimiento, apropiación y aplicación por parte de las autoridades civiles y militares y por los miembros de los organismos de seguridad, con el fin de propiciar espacios de discusión a las organizaciones de la sociedad civil.



231. En el mismo sentido el actual Gobierno ha reiterado la importancia y legitimidad de la acción de los defensores de derechos humanos en la consolidación de una cultura democrática y de respeto por los derechos humanos, y en este orden de ideas trabaja por fortalecer y hacer más eficaces las acciones tendientes a su protección. Es así como en noviembre de 1999 se expidió la Directiva Presidencial de respaldo, interlocución y colaboración del Estado con las organizaciones de derechos humanos.

232. El Gobierno adelanta tres programas destinados a la protección de defensores de los derechos humanos, tales programas, coordinados por el Ministerio del Interior en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 6 de la Ley N° 199 de 1995, son los siguientes: el Programa de protección a defensores de derechos humanos, líderes sociales y sindicales, testigos y personas amenazadas (creado por el Decreto N° 372 de 1996 y la Ley N° 418 de 1997), el Programa de protección a dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano (creado por el Decreto N° 978 de 1° de junio de 2000) y el Programa de protección a periodistas y comunicadores sociales (creado por el Decreto N° 1592 de 18 de agosto de 2000).

233. La demanda y cobertura de estos programas ha venido aumentando a lo largo de los dos últimos años, generando un impacto significativo en términos sociales, financieros y políticos para el Estado colombiano. La ampliación del cubrimiento del Programa de protección de defensores de derechos humanos, dirigentes y líderes sindicales y sociales, testigos de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario y personas amenazadas representa un importante logro en la política de los derechos humanos. De las 177 personas y ONG protegidas en 1999 se pasó a 2.344 en 2002 representando un crecimiento del 1.244% es decir, se multiplicó más de 13 veces.

234. A través de este programa han sido beneficiadas muchas personas, quienes recibieron capacitación en técnicas de autoprotección por parte de los organismos de seguridad del Estado; se inició la protección a sedes de ONG, entre ellas el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y ASFADDES y se estableció la posibilidad de que los defensores de derechos humanos designen, entre personal de su confianza, a los encargados de proveerles seguridad; tales personas son contratadas y entrenadas por el Gobierno para ser puestas al servicio de los esquemas de protección solicitados por los activistas de derechos humanos.

#### **Población protegida**

Año	Sindicalistas	ONG	Líderes y testigos	U.P. PCC	Periodistas	Total
1999	84	50	43	0	0	177
2000	375	224	190	77	14	887
2001	1.033	537	327	378	69	2.344

235. Los Programas de protección se han fortalecido financieramente durante los últimos años. En el año 2001 aumentó su presupuesto en un 415% con respecto al año 2000, pasando de 4.834 millones (aproximadamente 2,2 millones de dólares) a 24.918 millones de pesos (aproximadamente 11 millones de dólares). Este incremento se ve reflejado en el número de medidas de protección duras y blandas implementadas. Incluso, a estos 24.918 millones

de pesos asignados al Programa se les debe adicionar los 5.000 millones (aproximadamente 2,2 millones de dólares) que le fueron entregados al Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, con destino a los Programas de protección, lo que nos da un total de 29.918 millones (aproximadamente 13,2 millones de dólares).

236. En este mismo sentido, no podemos dejar de mencionar que el Ministerio del Interior, con el ánimo de mejorar su capacidad de reacción frente a la adopción oportuna de medidas de protección, dispuso en el año 2001 que los recursos disponibles para el Programa fueran administrados y ejecutados a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien, conforme a sus trámites y procedimientos, realizó la mayor parte de la ejecución de las medidas de protección.

237. Para el año 2002 y con el ánimo de mejorar la eficiencia y operatividad de los Programas de protección, se dispuso que los recursos sean ejecutados a través de Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, quien ha ofrecido unos procedimientos ágiles en la implementación de las medidas de protección.

238. En este mismo sentido, contando con la colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, se implementará el Sistema de Información y se contratará la readecuación de las instalaciones de la Dirección General, lo que permitirá una mejor atención de los usuarios del Programa.

239. En este ámbito se puede observar claramente el fortalecimiento que se ha venido dando a la estructura de los Programas de protección con la ampliación del personal de apoyo a través de profesionales altamente capacitados en la materia, lo cual ha permitido atender el incremento en las solicitudes de protección. Por ejemplo, se pasó de 84 casos de sindicalistas atendidos en 1999 a 1.033 en 2001; de 50 casos de defensores de derechos humanos en 1999 a 537 en 2001; y de 43 casos de líderes y testigos a 327 en 2001. Todo lo cual indica que existe una voluntad política por parte del Gobierno nacional de dar solución y especial atención a estos casos. Es preciso aclarar que en un porcentaje muy alto, las medidas de protección que se ejecutaron en el año 2001 corresponden a compromisos adquiridos en años anteriores que no habían podido ser implementadas por falta de recursos financieros, dificultad que como se mencionaban se ha venido superando notoriamente en los últimos meses.

240. El Gobierno se encuentra evaluando el funcionamiento, financiación, procedimientos y demás elementos que componen los Programas, con el objeto de optimizar su gestión, para lo cual se conformó una Comisión integrada por un representante de Vicepresidencia de la República, uno de la policía, uno del DAS, el delegado de la oficina de la OIT en Colombia, uno de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y tres representantes de las organizaciones sociales (uno de las ONG, otro de los sindicatos y otro del Partido Comunista – Unión Patriótica), para adelantar la coordinación del proceso de evaluación. Los objetivos de dicho proceso son el análisis de las condiciones actuales de los programas en términos jurídicopolítico, administrativos, financieros y operativos, considerando las posibilidades futuras de desarrollo, sistematización, tecnificación y optimización, con el fin de diseñar un marco legal, reglamentario y administrativo adecuado al sistema de protección. Esta evaluación deberá realizarse en dos etapas:

- la primera etapa deberá presentar un análisis del estado actual en materia jurídica, política, administrativa y operativa de los Programas de protección;
- la segunda etapa deberá presentar un propuesta que establezca el marco legal y administrativo de los Programas de protección con el fin de optimizar su gestión.

241. Después de realizada la evaluación de los Programas de protección se implementará un sistema de seguimiento a las recomendaciones que ésta arroje.

242. El Ministerio del Interior continúa avanzando en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional con otras entidades e instituciones como la Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad, Fiscalía General de la Nación, Vicepresidencia de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y con las mismas organizaciones no gubernamentales y sindicales, en el propósito de aunar esfuerzos en la verificación de la información suministrada por los peticionarios y como apoyo en la implementación de las medidas adoptadas. Los Programas, por su parte, cuentan con Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, integrados por las entidades gubernamentales y las organizaciones pertinentes.

243. En materia de fortalecimiento y ampliación de la cobertura de las medidas de protección otorgadas por el Programa de protección de defensores de derechos humanos, líderes sindicales y sociales y personas amenazadas, se pueden señalar los siguientes avances en el año 2001:

- a) *Ayudas humanitarias*: se concedieron 2.369 ayudas especiales (ayudas humanitarias, transporte terrestre y trasteos);
- b) *Esquemas de seguridad*: al culminar el año 2001 se encontraban implementados 56 esquemas duros de protección, consistentes en: 2 ó 3 guardaespaldas y 1 vehículo, equipamiento, mantenimiento, combustible, seguros, remuneración y viáticos. Al mes de octubre de 2001, estaban en funcionamiento 107 esquemas de este tipo, quedando pendientes de asignación 65 nuevos esquemas. Es de anotar que el presupuesto para esquemas señalados cubre el 64% del presupuesto de las medidas de protección que se vienen implementando.
- c) *Medios de comunicación*: en el transcurso de 2001 se amplió la red de comunicaciones, con el fin de prestar un mejor medio de seguridad a los beneficiarios del Programa de protección. Están estructuradas dos redes de medios de comunicación tanto en equipos celulares como Avantel, que funcionan como redes de alertas tempranas, prevención y protección. Igualmente, el Programa de protección ha dotado de satelitales a algunas comunidades que están en zonas donde no hay ningún operador. A nivel nacional se han asignado 1.175 celulares y 465 equipos Avantel.
- c) *Blindajes*: al aumentar el conflicto armado, ha aumentado la vulnerabilidad de las sedes de las organizaciones no gubernamentales y sindicales; esto ha exigido una respuesta ágil por parte del Programa; en este sentido y con base en las recomendaciones impartidas en los estudios de seguridad realizados por la Policía

Nacional, se han blindado 101 sedes en el territorio nacional. El blindaje como medida de protección implica el equipamiento de estructuras físicas, circuito cerrado de televisión, detectores de metales y medios de intercomunicación, entre otros.

244. En relación con el Programa especial de protección integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, creado a finales del año 2000, en el marco de la búsqueda de una solución amistosa en el caso que se ventila ante la CIDH, se pueden mencionar los siguientes avances:

245. Las líneas de acción del Programa consisten en medios de comunicación, blindaje y seguridad de sedes y de residencias, ayudas humanitarias, tiquetes nacionales e internacionales, auxilios de mudanzas, auxilios funerarios, chalecos antibalas, viáticos, proyectos productivos, gastos de estadía y manutención, asesoría para la realización de proyectos productivos y atención psicosocial. El año 2000 le fueron asignados al Programa 700 millones de pesos. Durante el año 2001 y hasta el 30 de septiembre, le habían sido asignados cerca de 1.760 millones de pesos, que, a la misma fecha, habían permitido la atención de 365 casos.

246. Al Programa de protección a periodistas y comunicadores sociales, cuyas líneas de acción son las mismas de los programas anteriormente mencionados, le fueron asignados 300 millones de pesos en el año 2000. En el año 2001 y hasta el 30 de septiembre, se le habían asignado 800 millones de pesos más, para la atención, hasta la misma fecha, de 67 casos.

247. Vale la pena señalar que la visita efectuada al país en el mes de mayo de 2001 por los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para hacer seguimiento a la aplicación de las medidas cautelares dictadas por dicha organización, contribuyó en buena proporción a facilitar la interlocución con las organizaciones peticionarias y con las personas beneficiarias de dichas medidas, así como a identificar elementos adicionales para mejorar la coordinación interinstitucional en el marco de los Programas de protección a los que se ha venido aludiendo.

248. De otra parte, frente a la solicitud reiterada de las ONG de derechos humanos para que los nombres de sus miembros sean excluidos de los informes de inteligencia militar, el Gobierno nacional está estudiando los mecanismos para adecuar la práctica y procedimientos de inteligencia militar respecto de personas a los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema y a lo prescrito en la Directiva Presidencial 07, de tal suerte que la actividad de inteligencia sobre personas y los informes resultantes de ella sólo puedan tener por objeto y fin la lucha contra el delito, entendiéndose por éste los tipos penales contenidos en el Código Penal.

## **7. Atención a la población desplazada por la violencia**

249. La problemática de los desplazados por la violencia en el país se incrementó como consecuencia del recrudecimiento y expansión del conflicto armado interno, especialmente por la acción de los grupos de autodefensa y de la guerrilla, que tienen entre sus objetivos el control territorial de determinadas áreas y, de manera indirecta y en menor intensidad, por la presencia de las fuerzas del Estado en las zonas en las que se enfrenta a los grupos ilegales. Desafortunadamente, esta situación constituye la mayor tragedia humanitaria que afronta el país.

250. El Gobierno anterior reconoció este fenómeno, y delineó a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los lineamientos de política para enfrentarlo, y se empeñó en desarrollar un conjunto de programas para atender a los afectados en las etapas de emergencia, asentamiento y retorno o reubicación. En materia de fortalecimiento institucional, a finales de 1995 se puso en marcha el *Área de Atención a la Población Desplazada de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para Derechos Humanos del Ministerio del Interior* y, en abril de 1997, se creó la *Consejería Presidencial para los Desplazados*, cuyas funciones son asumidas ahora por la Red de Solidaridad Social.

251. Por otra parte, se iniciaron acciones tendientes a establecer un marco legal favorable a la población de desplazados. Mediante decreto de diciembre de 1996, se creó un programa especial de adquisición de tierras. La *Ley N° 333 emitida en diciembre de 1996*, por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, contempla la destinación de bienes y recursos decomisados por virtud de esta ley a la financiación de programas de reforma agraria y de vivienda de interés social para los desplazados por la violencia. En aplicación de la ley, el Gobierno dispuso que el 50% de estos recursos sean destinados a este fin.

252. En el mes de julio de 1997 se expidió la Ley N° 387, por la cual se adoptan medidas para la prevención, la asistencia de emergencia, la consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, en la perspectiva del retorno voluntario a los lugares de origen o la reubicación concertada. La ley además otorga estatuto legal al Sistema Nacional de Atención Integral para esta misma población. Dicho Sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

253. La ley en mención significa un reconocimiento de la responsabilidad estatal en la formulación de las políticas y la adopción de medidas para la atención integral a la población desplazada y constituye un marco eficaz para la ejecución de dichas medidas, por cuanto establece competencias, asigna responsabilidades, coordina acciones y racionaliza esfuerzos. De acuerdo con lo establecido en la ley, en enero de 1998 se adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

254. La prioridad que el Gobierno le asignó a la atención de la población desplazada se materializó en la ejecución de 31.000 millones de pesos en 1997 y en la destinación de más de 121.000 millones de pesos en 1998. Cabe señalar que el INCORA invirtió más de 18 millones de dólares en el mismo período en la compra de tierras para ser adjudicadas a las familias desplazadas.

255. Durante la actual Administración, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social, se ha venido consolidando el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Es así como en el año 2001 se reactivó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada como mecanismo de coordinación nacional que ha permitido la revisión y aprobación de instrumentos jurídicos adicionales, a saber:

- a) Proyecto de decreto de acceso a tierras para población desplazada y congelación de bienes abandonados, expedido bajo el N° 2007 en septiembre del año 2001.
- b) Estudio de mecanismos para exonerar de la prestación del servicio militar obligatorio a la población masculina desplazada, en desarrollo del cual se estableció la libreta provisional para hombres, de 18 a 23 años, desplazados por la violencia. En este sentido, el 18 de diciembre de 2001 fue expedida la resolución 1879 del Ministerio de Defensa.
- c) Adopción del documento CONPES 3115 de mayo de 2001, el cual aprueba la distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Plan de Acción.
- d) Aprobación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que modifica el Decreto N° 173 de 1998.
- e) Proyecto de decreto de acceso preferencial a la educación para la población desplazada, expedido bajo el N° 2562 de 27 de noviembre de 2001.

256. La Red de Solidaridad Social está apoyando el modelo de descentralización del Sistema, mediante el fortalecimiento de los Comités municipales, distritales y regionales para la atención integral a la población desplazada y de las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada, a través de un proyecto financiado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, así como a través de la preparación de material de apoyo para la toma de decisiones en los ámbitos territoriales, tal como la Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

257. Con el fin de atender el desplazamiento individual y familiar hacia las ciudades en donde se concentra en alto porcentaje la población desplazada, se han conformado las Unidades de Atención y Orientación, UAO, integradas por el Ministerio Público, la Red de Solidaridad, la alcaldía, la gobernación y la ONG operadora. Actualmente, se encuentran en funcionamiento UAO en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Valledupar, Soacha, Santa Marta, Villavicencio, Bucaramanga y Sincelejo.

258. La Red de Solidaridad ha diseñado una estrategia de administración delegada de recursos, que permite la coordinación de acciones con ONG con experiencia y conocimiento en el tema del desplazamiento, así como una mayor integralidad en la atención. Este esquema está operando en las siguientes ciudades y regiones: Barranquilla, Bogotá, Magangué, Cartagena, Montes de María, Norte de Bolívar, Florencia, Valledupar, Quibdó, Soacha, el departamento de Cundinamarca, los departamentos del eje cafetero, Villavicencio, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín, Montería, Santa Marta, Pasto, Sincelejo e Ibagué.

259. La Red ha venido promoviendo la formulación de planes de contingencia por parte de los Comités municipales, distritales y departamentales, que tomen en cuenta las particularidades y realidades locales. Dichos planes permiten mitigar el sufrimiento que causa el desplazamiento y dotar a las instancias involucradas en la atención de la problemática de un instrumento que genera mayor capacidad y organización en la respuesta.

260. En el período comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001, la Red ha consolidado la Red Nacional de Información, mediante el fortalecimiento de dos subsistemas: el Registro Único de la Población Desplazada y el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas, con el fin de garantizar la información sobre la magnitud del desplazamiento, las características de los grupos afectados, los territorios involucrados, las causas y los presuntos actores, que sirva de base para el diseño de planes, programas y proyectos de atención, así como para su seguimiento y reorientación. Durante el primer semestre de 2001, la Red realizó la distribución masiva de los formatos para registrar la información, y, en el segundo semestre, dio inicio a una serie de talleres de capacitación a representantes del Ministerio Público en todo el país.

261. En el marco de la prevención del desplazamiento interno se realizan misiones humanitarias, entendiéndose por éstas eventos de observación que buscan conocer y verificar la situación de riesgo o de violación de derechos humanos de los pobladores, respaldar y hacer visible a la población amenazada, y brindarle protección y atención a través de una respuesta interinstitucional.

262. La Red ha establecido alianzas, en el marco de la cooperación internacional, con diferentes agencias de las Naciones Unidas, tendientes al fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención.

263. Como resultados de estas estrategias, de enero de 2000 a junio de 2001 se pueden señalar los siguientes:

264. En materia de prevención del desplazamiento, la Red de Solidaridad y otras entidades ejecutaron proyectos productivos y de promoción de la convivencia pacífica, de impacto local, destinados al robustecimiento económico y social de las comunidades más vulnerables. Asimismo, se encuentran en ejecución cinco proyectos especiales de atención psicosocial en la ciudad de Bogotá, el municipio de Usme en Cundinamarca, y en los departamentos de Atlántico, Santander, Caquetá, Chocó y Bolívar, en tanto que el Programa de Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia Política en Colombia ha ofrecido apoyo a la población civil afectada por masacres, tomas de municipios, atentados y combates que tienen lugar como manifestaciones del conflicto armado, evitando, en gran medida movimientos masivos de población, por cuanto la atención es prestada en el propio lugar afectado. Este Programa se ocupa adicionalmente de la construcción y reconstrucción de los lugares afectados. En el período contemplado, se ejecutaron más de \$36.000 millones, 34.255 provenientes de la Red de Solidaridad, en prevención del desplazamiento, que beneficiaron a 12.245 hogares.

265. En materia de atención humanitaria, las acciones de la Red de Solidaridad Social comprenden diferentes modalidades, según la dinámica y magnitud del evento. Para los casos de desplazamiento individual, en las principales ciudades receptoras se brinda la atención a través de las ONG operadoras, bajo el esquema de administración delegada. En otros lugares, los eventos de desplazamiento individual son atendidos directamente por las Unidades Territoriales de la entidad. Por último, los casos de desplazamiento masivo son atendidos por las Unidades Territoriales, en colaboración con las demás entidades del Sistema. De enero de 2000 a junio de 2001 se atendieron cerca de 31.209 hogares con una inversión cercana a los \$30.000 millones, \$26.500 de los cuales fueron aportados por la Red

266. En materia de restablecimiento, que incluye proyectos de generación de ingresos, proyectos de vivienda y capacitación laboral, la inversión de la Red de Solidaridad Social y la cofinanciación ascendió a \$33.190 millones, en beneficio de más de 14.500 hogares.

267. En materia de fortalecimiento institucional, se invirtieron \$4.839 millones, \$3.489 provenientes de la Red.

268. En síntesis, entre enero de 2000 y junio de 2001, la Red de Solidaridad Social invirtió \$84.242 millones; la suma total de recursos nacionales e internacionales de cofinanciación ascendió a \$19.633 millones, para una inversión total de \$103.876 millones.

269. Además de lo anterior, entre julio y septiembre de 2001 el Comité de Proyectos de la Red de Solidaridad Social asignó un total de \$21.872 millones para apoyar el restablecimiento de 15.971 hogares y \$178.237.592 para acciones de fortalecimiento institucional. Igualmente, se prevé una inversión de \$13.112 millones para prestar atención humanitaria de emergencia a 7.700 hogares.

270. Por otra parte, el Presidente Andrés Pastrana emitió la Directiva Presidencial N° 06, el 28 de noviembre de 2001, impartiendo instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazada por la violencia. Esta disposición en su apartado sexto ordena a todos los servidores públicos y entidades que gestionen asuntos relacionados con derechos humanos y desplazamiento forzado por violencia, dar cumplimiento a las órdenes de carácter humanitario, entendidas éstas como aquellas directrices y orientaciones emitidas por el Presidente de la República, a través del Ministro del Interior y del Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos, en materia de prevención, protección y atención a víctimas de violaciones de tales derechos, y en materia de desplazamiento forzado por la violencia, por intermedio del Director General de la Red de Solidaridad Social, que tengan como objetivo, en casos concretos y apremiantes, emprender acciones específicas para la atención de víctimas potenciales o actuales de violación de los derechos humanos o de desplazamiento forzado por la violencia, con el fin de prevenir o atender provisionalmente su situación.

271. Es de notar que en el marco de esta directiva presidencial, el Director de la Red de Solidaridad Social dispuso dos órdenes humanitarias para dos regiones notablemente afectadas por el enfrentamiento de los grupos de autodefensas con la subversión, cuyas repercusiones han provocado notables desplazamientos forzados: la Sierra Nevada de Santa Marta en el departamento de Magdalena y la región del Catatumbo, en Norte de Santander.

## **8. Otros mecanismos de la política de derechos humanos**

272. En desarrollo de la política de adecuar, diversificar e incrementar la oferta institucional para atender las complejas necesidades, que en situaciones como las descritas a lo largo del presente informe requiere la protección de los derechos humanos al igual que la prevención de las violaciones que puedan afectarlos, se dispuso y entraron en marcha un variado número de mecanismos tanto legislativos como orgánicos, para cuyo funcionamiento se adoptaron, entre otras, las medidas que se enuncian a continuación.

273. En atención a los problemas estructurales y culturales que continúan afectando la *participación de las mujeres* en los diferentes escenarios de la vida pública, así como las



condiciones laborales y estatutarias que aún las hacen objeto de tratamiento discriminatorio, se dispuso la creación de la *Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer (transformada a Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer)*, con el fin de diseñar y aplicar la política gubernamental en la materia orientada a su promoción, el apoyo a las iniciativas sectoriales adelantadas, al igual que su fortalecimiento.

274. Como parte crucial de la situación de orden interno que las múltiples formas de violaciones de los derechos humanos y la problemática que en torno a los mismos se genera para el manejo del orden público, se dispuso la creación de la *Dirección General Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior*, con tres áreas principales de trabajo: Área de Atención a Desplazados por la Violencia (hoy a cargo de la Red de Solidaridad Social), Área de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Personas Amenazadas y Área de Promoción de Derechos Humanos. Lo anterior ha permitido aumentar significativamente el nivel de gestión y de coordinación intergubernamentales para la atención oportuna de emergencias y para el fortalecimiento de las decisiones adoptadas en otras instancias del Estado.

275. En orden a propiciar niveles cada vez más diferenciados y específicos de respuesta por parte de las diversas instituciones del Estado para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos y para acrecentar la capacidad de promoción de los derechos fundamentales, la Administración del Presidente Samper organizó a nivel de varios ministerios la conformación de *comisiones sectoriales* con la participación de los diversos sectores afectados. La presencia en los mismos de representantes tanto de los gremios productores como de los sindicatos y organizaciones laborales con la mediación gubernamental, permitieron un tratamiento específico de la problemática y la atención particularizada a las diferentes dinámicas y condiciones, tanto geográficas como propias de cada uno de los respectivos sectores. Dicha conformación plural le imprimió a las acciones y estrategias desarrolladas un elevado grado de concertación y puesta en común constituyendo sin duda una garantía para la eficacia de su labor.

276. Es así como se crearon las siguientes comisiones:

- Comisión de Derechos Humanos del Sector Sindical, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo;
- Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas coordinada por el Ministerio del Interior; y
- Comisión de Derechos Humanos del Sector Rural, presidida por el Ministerio de Agricultura.

277. Con el fin de atender los graves problemas existentes en la situación carcelaria del país se dio curso y expidió la *Ley de alternatividad penal* cuyo eje central lo constituyó una modernización de la pena, atendiendo así las tendencias contemporáneas en la concepción de la punición y las formas de su ejecución, orientadas a su humanización y a procurar un efectivo reintegro a la vida en comunidad. Se consagraron en dicha ley mecanismos alternativos para el cumplimiento de la sanción impuesta, tendientes a garantizar a los internos la continuación de actividades productivas, así como evitar la ruptura de sus relaciones familiares y sociales. De la misma manera se beneficiaron hasta el año 1998 con libertad condicional cerca de 300 personas y con beneficios administrativos 4.400 personas, aproximadamente.

278. De igual forma, frente a la inmensa congestión en los despachos judiciales y la extrema tardanza que demanda el trámite de las más sencillas reclamaciones judiciales, se expidió la *Ley de resolución alternativa de conflictos*. Con ella se busca promover formas de autocomposición judiciales, arreglos directos entre las partes interesadas con la asistencia de árbitros y conciliadores en equidad que faciliten la conclusión de arreglos sobre sus pretensiones en conflicto, sin las excesivas y costosas formalidades ni los dispendiosos rituales propios de los grandes procesos. Se promueven en consecuencia, *los centros de conciliación y arbitraje* así como las llamadas Casas de Justicia, donde los interesados pueden acudir y en un marco sencillo de tramitación llegar a acuerdos obligatorios para ellos. Con ello se busca restaurar la confianza ciudadana en la administración judicial partiendo del interés y sentido de equidad que los propios ciudadanos tienen.

### **8.1. Estrategia pedagógica y de divulgación a cargo del Programa Presidencial**

279. Por otra parte, para asegurar el sostenimiento de la política en el largo plazo, el Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario adelanta una estrategia pedagógica y de divulgación en los medios de comunicación encaminada a la sensibilización y apropiación por parte de la ciudadanía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y al impulso del respeto y la convivencia pacífica. Además, viene funcionando el Observatorio del Programa Presidencial, mecanismo para identificar avances y obstáculos en la aplicación de la política gubernamental, así como instrumento para divulgar estudios sobre temas y problemáticas específicos.

### **8.2. Perspectivas de fortalecimiento en materia de derechos humanos**

280. Para hacer más efectiva la política de derechos humanos se emprenderán acciones que permitan superar algunas carencias de tipo institucional y presupuestal en el corto y mediano plazo.

281. El Consejo de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el 15 de julio de 2002 un programa de fortalecimiento en materia de derechos humanos. El programa incluye la creación en marzo de 2003 de una central de emergencia para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las alertas tempranas en violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

282. El CONPES también dio vía libre a la conformación del Consejo Nacional para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos, el cual empezará sus tareas en diciembre de 2002, en cabeza de la Defensoría del Pueblo y con el apoyo de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, el Alto Comisionado para la Paz y la Red de Solidaridad, entre otras instituciones.

283. En el ámbito de la seguridad de los defensores de derechos humanos y personas amenazadas se fortalecerán los programas de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación. En este caso el Ministerio de Hacienda, en coordinación con la Fiscalía, estudiará la posibilidad de incrementar los recursos manejados a través del rubro de Gastos Reservados. El Ministerio del Interior y el DAS entregarán una evaluación del programa de protección, con el fin de racionalizar los recursos y ampliar la cobertura a alcaldes y funcionarios públicos amenazados, entre otros. Estas mismas entidades desarrollarán un sistema de información para

el seguimiento de los casos de protección, al tiempo que deberán diagnosticar la situación de riesgo de los congresistas y proponer esquemas de protección y prevención.

284. Dentro del programa integral se incluye la atención a la población desplazada por la violencia. Se trabajará en el fortalecimiento del sistema de alerta temprana como mecanismo de prevención, así como en el monitoreo de las zonas de mayor riesgo por parte de la Red de Solidaridad. En materia de impulso al derecho internacional humanitario, a través de bienestar familiar y planeación nacional, se elaborará un documento CONPES en el que se establezca una política para la atención de los menores de edad desvinculados del conflicto armado. La Vicepresidencia de la República se encargará de elaborar un plan de acción para el desminado y la atención de las víctimas de las minas antipersonales.

285. El impulso a la administración de justicia es el quinto frente de trabajo al que se dará prioridad en materia de derechos humanos. La primera acción estará concentrada en la lucha contra la impunidad, a través de la priorización del Área de Casos, que maneja la Vicepresidencia de la República.

286. Igualmente se desarrollará un sistema nacional de información de violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

287. Entre tanto, la Defensoría ampliará el número de defensores públicos en 314 municipios.

288. La segunda estrategia en materia de justicia tiene que ver con la política penitencia y carcelaria, para lo cual se fortalecerán las acciones del grupo de derechos humanos en este tipo de establecimientos de reclusión y se incrementará a 535 el número de defensores para atender a cerca de 30.000 reclusos.

289. La sexta prioridad se relaciona con los compromisos adquiridos con los organismos internacionales. Para este fin se constituirá un rubro en el Ministerio de Relaciones Exteriores que le permita dar cumplimiento a los acuerdos a que se comprometa el Gobierno nacional. Se busca atender los procesos de solución amistosa y eventualmente de acciones urgentes en materia de medidas cautelares o provisionales, en el marco del sistema interamericano de protección.

290. La lucha contra las organizaciones armadas ilegales también se incluye en esta iniciativa de fortalecimiento de la política de derechos humanos.

291. Según el documento CONPES, es necesario consolidar el Centro de Coordinación de lucha contra los grupos al margen de la ley para fortalecer la acción preventiva y garantizar la actuación oportuna de la fuerza pública.

292. La Policía Nacional, por su parte, desarrollará el Plan de Seguridad Rural, para la construcción de estaciones en aquellos municipios donde no existen.

293. El Programa Presidencial de derechos humanos entregará en agosto próximo un esquema del Plan Nacional de Acción, cuya versión final debe estar lista en marzo de 2003 y contendrá acuerdos interinstitucionales y consensos sociales en el establecimiento de las prioridades de atención y que oriente las acciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo.

294. En materia de fortalecimiento institucional la Defensoría del Pueblo diseñará y aplicará un modelo de seguimiento y evaluación de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente.

295. La Vicepresidencia elaborará documentos de evaluación semestrales en los que se incluirá un diagnóstico de la ejecución de la política.

### **8.3. Plan Nacional de Acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario**

296. De conformidad con los lineamientos establecidos en la Conferencia de Viena de 1993, el Gobierno nacional está trabajando en el diseño de un Plan Nacional de Acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario que parta de la noción de integralidad de los derechos humanos y de la dependencia recíproca entre todas las llamadas generaciones de derechos, sin desmedro de las necesarias prioridades de acción encaminadas a la protección de los derechos a la vida, la libertad y la integridad; que tenga carácter estatal, trascendiendo las prioridades y orientaciones propias de cada período de gobierno; y que su elaboración sea concertada.

297. Para avanzar en dicho proceso, se consignó entre las funciones de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, creada mediante el Decreto N° 321 de 2000, la de "orientar, impulsar y coordinar la realización del Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario, mediante mecanismos de concertación y con base en los principios de descentralización, autogestión y participación". El diseño del Plan cuenta con la asesoría técnica de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el marco de un convenio de cooperación entre dicha Oficina y la Vicepresidencia de la República.

298. En la dirección de superar los obstáculos que han retrasado la adopción del Plan, el Programa Presidencial de derechos humanos elaboró un esquema para el Plan Nacional de Acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que contiene los elementos estructurales del mismo, y que servirá de insumo básico al proceso de concertación, con el fin de facilitar dicho proceso. De igual modo, elaboró una propuesta metodológica para adelantar esta concertación. Es así como la formulación del esquema para el Plan de Acción, recientemente concluida, está orientada a hacer claridad en relación con los campos de acción institucional sobre los cuales deben definirse lineamientos de política y desplegarse programas y proyectos.

## **III. LA HUMANIZACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA BÚSQUEDA DE LA PAZ**

### **1. Humanización del conflicto armado**

299. El Gobierno del Presidente Samper, en el marco de su política de paz, insistió, desde el inicio de su mandato, en la necesidad de realizar acercamientos con la guerrilla tendientes a la definición de acuerdos de vigencia inmediata para la aplicación del derecho internacional humanitario. Sin embargo, la guerrilla fue reacia a atender los llamados a celebrar acuerdos para la humanización del conflicto.

300. Al tiempo que se busca una salida negociada al conflicto, el Estado colombiano ha expresado el compromiso unilateral en relación con su obligación jurídica internacional de respetar y hacer respetar las normas del derecho internacional humanitario. Es así como el Gobierno implementó acciones tales como la aprobación, en 1995, de la adhesión de Colombia al Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra y el depósito en 1996 de la declaración que reconoce *la competencia de la Comisión Internacional de Investigación o Encuesta, establecida en el artículo 90 del Protocolo I*.

301. Del mismo modo, el *Gobierno nacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1996 firmaron un acuerdo* para garantizar y facilitar el trabajo humanitario de esa organización en el país, el cual le permite mantener, con fines humanitarios, relaciones de trabajo con los grupos armados organizados, incluidos los denominados grupos de justicia privada, así como suministrar asistencia humanitaria a los civiles afectados por el conflicto. Igualmente cabe recordar que una de las funciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consiste en recibir quejas por infracciones a las normas humanitarias en los conflictos armados, incluidas las cometidas por la guerrilla y los grupos de justicia privada.

302. De otra parte, las acciones en materia de difusión y aplicación de las normas del derecho internacional humanitario, con especial énfasis en la fuerza pública, contaron con la decidida colaboración de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja. Además, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz adelantó desde marzo de 1996, con la Cruz Roja Colombiana, un programa de difusión masiva del derecho internacional humanitario en más de un centenar de municipios en los cuales la violencia derivada del conflicto armado es más aguda.

303. Asimismo, en la presente Administración, la humanización del conflicto fue tema central en la agenda de negociación con los grupos armados, para lo cual el Gobierno nacional se empeñó en la suscripción de acuerdos humanitarios para acabar con el secuestro, la extorsión, los ataques a las poblaciones, el uso de cilindros de gas, entre otros, e insistió, con el respaldo de la comunidad internacional, en la necesidad de que la insurgencia observe y aplique el derecho internacional humanitario y se logre el respeto de la población civil y de los no combatientes. Fueron reiterados, de igual modo, los llamados formulados a la insurgencia para estudiar un cese al fuego como mecanismo para lograr que las negociaciones se desarrollaran en un ambiente más propicio y para propender por la protección de la población que se ve afectada ante la intensidad del conflicto.

#### **1.1. Exclusión de los menores del conflicto armado**

304. En Colombia no hay ningún menor de 18 años en ninguna labor en las fuerzas militares, lo que va incluso más allá de las normativas internacionales. Complementariamente se adelanta un ambicioso programa de atención a los niños desvinculados del conflicto armado consistente en la asistencia, rehabilitación y reinserción integrales. Esta política es ejecutada y coordinada por la Oficina Nacional de Reinserción, y contempla la participación de organizaciones de la sociedad. En el año 2000, se construyeron tres centros especializados para niños desvinculados en condiciones de abandono o de riesgo para su vida y se inició la construcción de la Red Institucional de Apoyo al Menor Desvinculado. Se establecieron 20 casas de paz que facilitan la integración del menor en condiciones dignas y se estableció un programa de apoyo familiar que

permitió el reintegro de algunos menores al núcleo familiar. A través del ICBF y del Programa de Reinserción, se atendieron de manera integral aproximadamente a 400 menores, en edades comprendidas entre los 11 y los 18 años. De enero a julio de 2001, el ICBF atendió, a través del programa de atención especializado, a 275 menores desvinculados del conflicto armado.

## **1.2. Erradicación de las minas antipersonales**

305. En desarrollo de los compromisos derivados de su condición de signatario de la Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, y aún antes de su entrada formal en vigor en el país, el Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Defensa, ha adelantado acciones tendientes a la ubicación y destrucción de minas antipersonales.

306. Para el efectivo cumplimiento de los compromisos derivados de la Convención de Ottawa, ratificada por Colombia, se puso en marcha el Programa de Prevención de Accidentes por Minas Antipersonales y Atención a Víctimas, a cargo del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En desarrollo de este Programa y de manera concertada con organizaciones civiles nacionales e internacionales, se dio inicio al Observatorio de Acción contra Minas Antipersonal, desde el cual se ha comenzado la revisión histórica de accidentes e incidentes por estos y otros artefactos explosivos, desde 1990 a la fecha, con énfasis, en una primera fase, en 16 municipios de los departamentos de Santander, Antioquia y Bolívar. Asimismo, se está ejecutando como parte del Programa aludido, el Proyecto de Atención a Víctimas de Minas Antipersonal en los 16 municipios mencionados. En su segunda fase, el proyecto está ampliando su radio de acción a 16 municipios más, en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Antioquia.

307. De otra parte, se creó, mediante el Decreto N° 2113 de 8 de octubre de 2001, la Comisión Nacional Intersectorial para la Acción contra Minas y los Comités Técnicos de Prevención y Atención a Víctimas y de Señalización, Mapeo y Desminado. Adicionalmente, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones y de la Corporación Justa Paz se ha iniciado el diseño de una campaña de sensibilización sobre el tema a través de medios de comunicación masivos.

## **1.3. Criminalización interna de atrocidades cometidas en relación con el conflicto armado**

308. La expedición del nuevo Código Penal, mediante la Ley N° 599 de 24 de julio de 2000, constituye un avance de señalada importancia en el compromiso internacional asumido por el Estado colombiano como consecuencia de la ratificación de las cuatro Convenciones de Ginebra y de los dos Protocolos adicionales a dichos Convenios.

309. Tal y como lo establecen las propias disposiciones de estos instrumentos internacionales [artículo 1 común a los cuatro Convenios y artículo 1 del Protocolo I] la obligación que le incumbe a cada Estado Parte consistente en "respetar y hacer respetar en cualquier circunstancia" las prescripciones humanitarias, le impone un deber internacional de desplegar el más amplio conjunto de medidas y la puesta en marcha de mecanismos destinados a buscar la observancia de sus mandatos y el acatamiento de sus prohibiciones por parte de los miembros de sus respectivas fuerzas armadas así como de realizar los esfuerzos necesarios para que los grupos disidentes y

grupos armados organizados existentes dentro de su territorio hagan suyos dichos postulados mínimos humanitarios.

310. Una de las medidas de aplicación, consideradas convencionalmente como de especial relevancia, es la consagración dentro de la legislación penal interna de normas que establezcan como conductas típicas, antijurídicas y culpables sometidas al *jus puniendi* del Estado en caso de cometerse, aquellas consideradas en el derecho internacional humanitario como "infracciones graves" [artículos 50, 51, 140 y 147 de cada uno de los cuatro Convenios respectivamente, y artículo 85 del Protocolo I].

311. En estricta consonancia con las premisas del derecho internacional público y en particular con las prescripciones del derecho internacional humanitario, el proyecto de código penal presentado por el Fiscal General de la República, tramitado por las cámaras legislativas y sancionado por el Presidente de la República como Ley N° 599 de 29 de julio de 2000, contempla 30 conductas o tipos penales básicos [arts. 135 a 164] que integran el título II denominado "delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario".

312. Debe destacarse que esta penalización recoge los criterios técnicos decantados por la doctrina internacional desde los juicios de Nuremberg contra los criminales de guerra nazis así como los principios consolidados por los órganos de las Naciones Unidas en su tratamiento del tema durante 50 años [resoluciones 177 sobre Formulación de los principios reconocidos por el Estatuto y las sentencias del Tribunal de Nuremberg de 21 de noviembre de 1947, y 3074 sobre Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad de 3 de diciembre de 1973], al igual que las más recientes tendencias plasmadas en el propio Estatuto de la Corte Penal Internacional, entre otros instrumentos multilaterales de derecho público universal.

313. En efecto, la penalización se estructura sobre la noción de sujeto activo indeterminado de manera que la comisión de las conductas penalizadas puede ser realizada tanto por un particular como por un funcionario público, un miembro de las fuerzas armadas o un integrante de grupos armados al margen de la ley, así como individuos privados, pudiendo encausarse a cualquier persona que llegase a ser la autora de alguna de ellas, y en consecuencia se emplean los llamados verbos rectores en concordancia con los instrumentos internacionales ya mencionados.

314. Asimismo, y recogiendo con ello las teorías más progresistas en la materia, que con sobrada razón han señalado la necesidad de castigar la comisión de crímenes de guerra tanto en conflictos armados de índole nacional como no internacional con igual severidad y bajo los mismos parámetros, sin que la circunstancia contextual de su ocurrencia en uno u otro tipo de conflicto conlleve grado alguno de alteración respecto de la responsabilidad y la sanción por el crimen cometido, se plasma un tratamiento descriptivo y sancionatorio que no distingue entre una clase y otra de conflicto.

315. Dentro del panorama contemporáneo del derecho comparado la recepción legislativa penal doméstica de estas graves violaciones constituye un caso excepcional en cuanto a la profundidad y extensión de las conductas criminalizadas, así como a su inclusión en el estatuto penal ordinario y no en el código penal militar.

316. Adicionalmente a la inspiración doctrinaria que presidió la redacción de estos delitos y a la dilatada extensión de los mismos -debe destacarse este punto con especial énfasis-, los tipos penales introducidos constituyen un paso muy significativo en la necesaria adecuación normativa que la próxima ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional demande en orden a hacer efectivo el principio de complementariedad por el cual esta jurisdicción abocaría el conocimiento de crímenes de guerra cuya gravedad concierna a la comunidad internacional en su conjunto que no hayan sido investigados ni juzgados de manera genuina y con arreglo a las garantías del debido proceso internacionalmente reconocidas.

317. La común protección y tutela jurídica conferida a las personas y bienes protegidos, entendiéndose bajo esta denominación a los miembros de la población civil, las personas que no participan en las hostilidades, los civiles en poder de la parte adversa, los heridos, enfermos o náufragos puestos fuera de combate, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados, los combatientes que hayan depuesto las armas por captura, rendición u otra causa análoga, busca hacer efectiva la observancia de los principios humanitarios esenciales de inmunidad de la población civil, distinción entre combatientes y no combatientes, la proporcionalidad y no discriminación en el empleo de los medios y métodos de combate, así como el principio de no causar sufrimiento innecesario o superfluo, coincide de manera esencial y sustantiva con las prescripciones adoptadas en el ya mencionado Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

318. A través suyo el Estado colombiano busca poner al servicio de la regularización y humanización del conflicto el poder disuasivo y preventivo de las normas penales aplicado a quienes transgredan los mínimos de humanidad que lo mejor de la tradición jurídica universal ha sabido elaborar en el curso de centurias y consolidar merced a los más recientes refinamientos técnicos y doctrinales. Las graves violaciones a las prescripciones del derecho internacional humanitario que resultaron objeto de criminalización en el Código Penal colombiano son las siguientes:

- homicidio, sancionado hasta con 40 años de prisión;
- lesiones personales, con pena de prisión de más de seis años;
- tortura, con pena hasta de 20 años.
- acceso carnal violento, penalizado con prisión de hasta 18 años;
- actos sexuales violentos, sancionados con pena de prisión de hasta nueve años;
- prostitución forzada o esclavitud sexual, sancionados con pena máxima de 18 años de prisión;
- utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, para los cuales se puede administrar una pena de hasta diez años de prisión, tipo penal que por su carácter comprensivo retoma las prohibiciones convencionales del empleo de ciertas armas cuyo respectivo instrumento internacional no contempla penalización ninguna, y cuya aplicabilidad a ambos tipos de conflicto supera el ámbito de protección consagrado en el Estatuto de Roma;



- perfidia, penalizado hasta con ocho años de prisión;
- actos de terrorismo, sometidos hasta 25 años de prisión, cuya incorporación pese a las dificultades inherentes al tipo amplía la tutela jurídica ofrecida tradicionalmente;
- actos de barbarie, que pueden dar lugar hasta 15 años de prisión;
- tratos inhumanos, degradantes y experimentos biológicos, merecedores de prisión hasta diez años;
- actos de discriminación racial, penalizando cualquier práctica discriminatoria susceptible de condena también hasta diez años;
- toma de rehenes, sometida a sanciones hasta de 30 años, cuya severidad busca conjurar de algún modo el perverso aumento en su comisión, que durante el año 2000 ascendiera a la cifra de 3.706, de las cuales 1.840 fueron perpetradas por la subversión, lo cual equivale a un 49% del total de las mismas;
- detención ilegal y privación del debido proceso, respecto de la cual se establece un quantum punitivo máximo de 15 años;
- constreñimiento a apoyo bélico, penalizado hasta con seis años de prisión;
- despojo en el campo de batalla, conducta acreedora a prisión de hasta diez años;
- omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria, sometida a pena privativa de libertad de hasta cinco años;
- obstaculización de tareas sanitarias y humanitarias, merecedoras hasta de seis años de prisión;
- destrucción y apropiación de bienes protegidos, tales como bienes civiles que no sean objetivos militares, los culturales y los destinados al culto, aquellos indispensables para la supervivencia de la población civil, el medio ambiente natural al igual que las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, cuya máxima sanción prevista es de diez años, y que procuran hacer frente al cerca de centenar de ataques indiscriminados efectuados contra poblaciones indefensas durante 1999 y 2000 respectivamente;
- destrucción de bienes e instalaciones de carácter sanitario, sometida a una penalización de hasta diez años de prisión;
- destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y lugares de culto, sancionada hasta con pena máxima de diez años, y mediante la cual no sólo se incorpora sino que se avanza en relación con el ámbito de tutela proveído por la Convención de La Haya de 1954 relativa a estos temas y de las propias disposiciones humanitarias;

- ataques contra obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, sancionando con pena de prisión hasta de 15 años el ataque en sí mismo considerado, y el cual se agrava hasta un máximo de 20 años en el evento que de dicho ataque se deriven efectos contra la subsistencia de la población civil;
- represalias, que conlleva la criminalización absoluta de tales conductas con sanciones de hasta cinco años, mediante la cual, dada su amplitud sin ningún tipo de excepción, se supera considerablemente el ámbito de protección establecido hasta la fecha frente a este tipo de conductas por el Protocolo adicional I [arts. 20, 51 numeral sexto; 52 numeral primero; art. 53 literal c); 54 numeral cuarto; art. 55 numeral segundo, y 56 numeral cuarto], bajo el cual resultan admisibles medidas de represalia proporcionales, advertidas previamente al adversario, y a manera de último recurso, cuando la parte enemiga incurre en violaciones graves con el fin de evitar que la comisión de éstas continúe o se multiplique, que tengan por objeto prisioneros o personas privadas de libertad;
- deportación, traslado o desplazamiento forzado de población, conductas que se hacen merecedoras de una sanción de hasta 20 años de prisión, amalgamándose en una sola norma las disposiciones de proscripción de afectaciones territoriales del asentamiento de la población civil contrarias al derecho internacional que lleguen a perpetrarse en el marco de un conflicto armado ya sea de índole internacional o no internacional;
- atentados contra la subsistencia de la población civil y de bienes indispensables para ella, sancionados con pena máxima de diez años de prisión;
- omisión de medidas de protección a la población civil, que resultan acreedoras de una pena máxima de hasta ocho años, y con la cual se completa el ámbito de tutela jurídica proveído por el estatuto penal a favor de la población civil;
- reclutamiento ilícito, entendido como el reclutar u obligar a participar de manera directa o indirecta en las hostilidades o acciones armadas a menores de 18 años, sancionado con prisión máxima de hasta 8 años, y cuya tipificación ofrece un marco de protección más amplio que la propia normatividad internacional convencional o consuetudinaria vigente, como quiera que extiende la edad de los menores hasta los 18 años, guardando coherencia con la reserva formulada por el Estado colombiano respecto del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido de aceptar dicha edad como umbral constitutivo del paso de la infancia a la adultez, a diferencia de este instrumento internacional, de los dos Protocolos adicionales [arts. 77 numeral segundo del Protocolo adicional II y 4 numeral tercero, literal c)] y del propio Estatuto de la Corte Penal Internacional [art. 8, literal b) numeral xxiv y literal d) numeral vii] que estatuyen la edad de 15 años, y prevén de modo mucho más limitado tan sólo la vinculación activa o directa a las hostilidades, con todo lo cual se busca conjurar la vinculación de cerca de 6.000 menores al conflicto armado realizada por los grupos armados al margen de la ley;

- exacción o contribuciones arbitrarias, conductas para las cuales se establece una sanción privativa de la libertad de hasta 15 años; por último, la destrucción del medio ambiente cuya perpetración se sanciona con penas privativas de la libertad de hasta 15 años de prisión.

319. Por lo demás, resulta necesario añadir que los principios penales generales relativos a la responsabilidad de cómplices, autores y partícipes en la comisión de tales conductas, así como la responsabilidad de los superiores por omisión y la de aquellos que tienen un deber jurídico especial de garantía se aplican para todos quienes llegaren a cometer cualquiera de las atrocidades atrás señaladas.

#### **1.4. Otras acciones**

320. El 28 de noviembre de 2001 se expidió una Directiva Presidencial de respaldo, interlocución y colaboración a la labor de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el país. En dicha Directiva se hace un reconocimiento expreso a la labor de aquellas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que se ocupan de prestar ayuda, protección, asistencia y acompañamiento a las víctimas de desastres naturales, del conflicto armado interno y otros eventos violentos, y se imparten instrucciones precisas a los servidores públicos para que presten en forma activa la colaboración y apoyo necesarios a los miembros de dichas organizaciones en el desarrollo de sus tareas de carácter humanitario.

321. Reinserción. El Programa de Reinserción, dirigido a miembros desmovilizados de la subversión, hace parte de las medidas de aplicación del derecho internacional humanitario y de los esfuerzos complementarios al proceso de paz. Comprende ayudas económicas individuales, capacitación laboral y profesional, financiación de proyectos productivos colectivos y diversas modalidades de formas asociativas de trabajo, y en la actualidad atiende la desmovilización de más de 5.200 ex combatientes.

#### **1.5. El caso *Bojayá***

322. Sin lugar a dudas, los lamentables hechos ocurridos en Bella Vista, cabecera municipal de Bojayá, Chocó, a principios del mes de mayo de 2002, cuando, como consecuencia del accionar de los grupos armados al margen de la ley que operan en el territorio nacional perdieron la vida 119 personas, más de un centenar fueron heridas y cientos de familias se han visto forzadas a desplazarse para huir de la situación derivada del conflicto, constituye la más grave violación al derecho internacional humanitario que se haya cometido en el país en las últimas décadas.

323. Una vez ocurridos los hechos, el 6 de mayo, el Canciller expresó al Director de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, el interés del Gobierno nacional de contar con su colaboración para el desarrollo de una misión humanitaria en el municipio de Bojayá, departamento del Chocó.

324. El Director de la Oficina, Sr. Anders Kompass, dio una respuesta positiva a la solicitud del Gobierno nacional, mediante nota del mismo día 7 de mayo, y realizó una misión humanitaria entre el 9 y el 12 de mayo, misión conformada por cinco funcionarios de las Naciones Unidas, encabezados por el Director de la Oficina.

325. Respecto de los antecedentes de estos hechos, registran las Naciones Unidas en su informe que *"El 25 de marzo de 2000, las FARC-EP llevaron a cabo una acción militar en Vigía del Fuerte y Bella Vista con el objetivo de tomar el control del área. En el ataque contra la estación de la Policía Nacional de Vigía del Fuerte, que resultó destruida, murieron 21 miembros de la policía, y algunos de sus cuerpos se encontraron mutilados. Se registraron también tres víctimas civiles que murieron a causa del fuego cruzado, así como importantes daños a los bienes materiales civiles. Luego de esos enfrentamientos, las FARC-EP dieron muerte a seis personas a quienes acusaban de ser colaboradores de los paramilitares, entre ellos el Sr. Pastor Damián Perea, alcalde local".* Y agrega que, *"Desde ese entonces las FARC-EP lograron el control de Medio y Alto Atrato, desde Las Mercedes, en el municipio de Quibdó, hasta Boca de Curvaradó, en el municipio de Carmen del Darién".*

326. Los hechos ocurridos el 1º de mayo se iniciaron a raíz de los combates en Vigía del Fuerte entre autodefensas ilegales y la guerrilla de las FARC, concentrándose posteriormente en Bojayá-Bella Vista, razón por la cual cerca de 500 habitantes se refugiaron en la iglesia.

327. El 2 de mayo la población civil que se encontraba en la iglesia fue afectada por una pipeta de gas que la guerrilla de las FARC disparó, causando la muerte de 119 civiles, entre ellos 45 niños, más de un centenar de heridos y el desplazamiento de cientos de familias de la zona hacia la capital del departamento, Quibdó.

328. Una vez finalizó la misión, la Oficina presentó un informe al Presidente de la República y a la opinión pública nacional e internacional, en el que se concluye, que:

"Las FARC-EP tienen responsabilidad en la muerte violenta de más de 100 civiles, las lesiones de más de 80 personas y la destrucción de bienes civiles, causadas por el lanzamiento de pipetas, en el marco de un enfrentamiento armado con un grupo de paramilitares (...).

Estas conductas constituyen un ataque a la población civil y con ellas se ha infringido el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el artículo 13 del Protocolo II adicional a esos Convenios. Violan especialmente los principios humanitarios de distinción, limitación y proporcionalidad, así como de inmunidad de la población civil. El derecho internacional humanitario exige a las partes en conflicto asegurar la protección de la población civil contra los peligros procedentes de operaciones militares (artículo 13.1 del Protocolo II) (...).

Por otra parte, las conductas analizadas constituyen un ataque indiscriminado contra la población civil. Aunque la figura no está expresamente recogida en el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra ni en el Protocolo II, dentro de un conflicto armado sin carácter internacional puede considerarse así el que se realiza con infracción de los párrafos 1 y 2 del artículo 13 de dicho Protocolo. Asimismo, y considerando que los principios humanitarios ya citados se aplican igualmente a los conflictos armados internos, los ataques con utilización de métodos que no pueden discriminar adecuadamente el objetivo están igualmente prohibidos en ese tipo de conflictos. Es importante señalar que ciertos medios de ataque, como los cilindros de gas, son armas difíciles de dirigir y de pobre precisión, como lo ha señalado reiteradamente la Alta Comisionada.

(...) Como los ataques señalados han provocado la muerte de personas civiles, ellos constituyen homicidios contra personas protegidas por el derecho internacional humanitario. En este sentido, violan específicamente el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra, en su inciso 1 literal a) y el artículo 4.2 del Protocolo II. Estas disposiciones prohíben a los combatientes atentar contra la vida, la salud y la integridad física y mental de las personas que no participan directamente en las hostilidades o que han dejado de participar en ellas. Una y otra norma ampara, en primer término, a las personas civiles.

(...) Las FARC-EP son también responsables de violar la obligación de protección de los bienes culturales y de lugares de culto establecida en el artículo 16 del Protocolo II. Cabe destacar que esta disposición implica la prohibición de "cometer actos de hostilidad dirigidos contra (...) los lugares de culto" o de "utilizar los bienes protegidos en apoyo del esfuerzo militar". Por acto de hostilidad debe entenderse "todo acto relacionado con el conflicto que cause o pueda causar daños materiales a los bienes protegidos".

Es preciso añadir que las FARC-EP tienen igualmente responsabilidad en los hechos ocurridos en Napipí, el 6 de mayo, al exponer nuevamente a la población civil en su enfrentamiento con la Infantería de Marina cuando ésta pretendía llegar a Bellavista. Cabe recordar que el CICR señala que la definición de ataque se refiere a "actos de violencia contra el adversario, sean éstos defensivos u ofensivos".

Las FARC-EP tienen también responsabilidad directa en los múltiples y masivos desplazamientos que generaron sus acciones. Con estas conductas se ha infringido el artículo 17 del Protocolo II, que prohíbe tanto ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto -salvo que lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas- como forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con aquél. Esta norma impone además la obligación de tomar todas las medidas posibles para la atención de la población desplazada.

(...) Debe advertirse que algunas infracciones al derecho internacional humanitario, por su particular gravedad, constituyen crímenes de guerra. Entre ellas se incluyen el homicidio contra personas protegidas, el ataque contra la población civil, el ataque contra los lugares de culto y el desplazamiento forzado.

Es importante anotar que el Estatuto de la Corte Penal Internacional define los crímenes de guerra en relación con los conflictos armados internos. Así, su artículo 8.2 entiende por crímenes de guerra "en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra", así como "otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional".

329. En cuanto a las infracciones al derecho internacional humanitario atribuidas a las AUC, señala el informe que:

"El grupo paramilitar denominado Autodefensas Unidas de Colombia tiene también responsabilidad en los hechos ocurridos en Bojayá los días 1º y 2 de mayo, en los cuales, durante un enfrentamiento con las FARC-EP, murieron 119 civiles, fueron heridos alrededor de 80 y resultaron destruidos varios bienes civiles.

Aun cuando la muerte de esos civiles fue consecuencia directa de las pipetas lanzadas por las FARC, los paramilitares comprometen su responsabilidad en materia humanitaria al haber expuesto a la población civil a los peligros de las acciones militares.

En este sentido, la conducta de los paramilitares, violatoria de los principios de distinción y de inmunidad de la población civil, constituye un ataque a la población civil y, por ende, una infracción al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y al artículo 13 del Protocolo II.

Como arriba se dijo, el derecho internacional humanitario exige garantizar la protección de la población civil en toda circunstancia. En este sentido, el artículo 13 del Protocolo II determina que la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Esto debe entenderse en cualquier contexto, sea ofensivo o defensivo (...).

Es claro que al participar en acciones bélicas en el seno de un poblado en el cual se encontraban presentes numerosos civiles, los paramilitares no respetaron la obligación de proteger a las personas que no participan directamente en las hostilidades. Asimismo, esos combatientes, al ubicarse en las cercanías de los lugares y edificaciones en las que se habían refugiado los civiles, no sólo no redujeron al mínimo las pérdidas incidentales ni tomaron medidas de salvaguarda, sino que, por el contrario, incrementaron el riesgo y la exposición de esos civiles.

Adicionalmente a lo señalado, los paramilitares han incumplido la obligación contenida en el artículo 16 del Protocolo II, relativa a la protección de los bienes culturales y de culto y a la prohibición de utilizar los bienes protegidos en apoyo del esfuerzo militar. Es de señalar que esto implica el deber de "tomar todas las medidas posibles para intentar impedir su utilización en apoyo del esfuerzo militar (...) a fin de evitar su destrucción o deterioro". En la medida en que algunos miembros del grupo paramilitar intentaron ingresar a la iglesia de Bellavista y, ante la oposición de la comunidad, permanecieron en las cercanías del templo, expusieron no sólo a la población civil sino también el inmueble protegido.

Las AUC tienen, además, responsabilidad por su actuación y presencia en los cascos urbanos de Bellavista y Vigía del Fuerte, durante los días posteriores al 2 de mayo. Con ello volvieron a exponer a la población civil a posibles ataques. Con estas conductas se han infringido también los principios humanitarios aludidos, así como la exigencia de protección de la población civil.

Por otra parte, las AUC son responsables de los desplazamientos sucesivos y masivos de la población civil de la región, generados por las acciones y amenazas de este grupo y por los combates en los que sus integrantes participaron. Estas conductas violan el artículo 17 del Protocolo II.

Considerando que fueron atribuidos a los paramilitares los robos de víveres, enseres y embarcaciones pertenecientes a la población civil de Bellavista, las AUC son responsables de pillaje. Con esta conducta se ha infringido el artículo 4.2 g) del Protocolo II adicional a los cuatro Convenios de Ginebra.

Son aplicables a los paramilitares las consideraciones ya hechas sobre crímenes de guerra en la sección destinada a examinar la responsabilidad de las FARC-EP.

Respecto de la eventual responsabilidad del Estado, por lo que hace a su deber genérico de prevención, la Oficina señala que "De establecerse formalmente dicho incumplimiento, esto es mediante las investigaciones a cargo de las autoridades competentes, el Estado será responsable por las muertes violentas y lesiones de personas civiles, así como por los daños a los bienes civiles ocurridos en los hechos descritos en este informe. Esta responsabilidad genera igualmente la obligación de reparación a las víctimas y familiares".

En este sentido, señala el informe que la Oficina ha tomado nota de la decisión del Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya, de realizar al respecto *"las investigaciones disciplinarias pertinentes a efectos de determinar por qué razón los organismos del Estado encargados de brindar garantías de seguridad y protección a la población civil del Chocó no adoptaron las medidas más eficaces, oportunas y adecuadas para evitar que se produjese un hecho tan trágico y grave como el ocurrido"*.

Análogo pronunciamiento formuló el Vicepresidente de la República después de conocer el informe de las Naciones Unidas, al expresar, en primer término, que "en la reconstrucción de los hechos el informe hace referencia a situaciones que, en opinión de la Oficina, pueden constituir omisiones por parte de servidores públicos en sus deberes de garantía y protección", y señala sobre el particular que "Como se dice en el informe, la Oficina del Alto Comisionado no es un órgano jurisdiccional que pueda realizar investigaciones judiciales recabando pruebas y estableciendo responsabilidades. Por ello, el Ministro comparte la recomendación de la Oficina para que sean las autoridades competentes las que adelanten las correspondientes investigaciones penales y disciplinarias y sean ellas, y no organismos sin competencia para hacerlo, las que determinen las responsabilidades a que haya lugar".

Y agregó el Vicepresidente y Ministro de Defensa, en una clara expresión de la voluntad política de la Administración del Presidente Pastrana en esta materia, que "El Ministerio de Defensa Nacional, como siempre lo ha hecho, reitera su voluntad y cooperación con las autoridades competentes para que estos hechos se esclarezcan plenamente".

El informe concluye con recomendaciones en materia judicial y disciplinaria; en materia de orden público; en materia de desplazamiento; en materia de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; en materia de cumplimiento del derecho internacional humanitario; en materia de cooperación con la Oficina y en materia de paz. El Gobierno Nacional, tal como lo anunció el Vicepresidente, "en el marco de sus funciones y en coordinación con otras entidades gubernamentales y las autoridades regionales, seguirá atendiendo a la población afectada con estos hechos y, para este

efecto, ha tomado atenta nota de las recomendaciones sobre este particular contenidas en el informe".

330. Lo expuesto anteriormente refleja, no sólo la preocupación del Gobierno de Colombia por la ocurrencia de hechos tan lamentables como los acaecidos en el departamento del Chocó, sino su indeclinable voluntad y ánimo de cooperación, tanto con las investigaciones que las autoridades competentes adelanten a efectos de establecer las responsabilidades a que haya lugar –a través de los procesos disciplinarios y penales correspondientes–, como con la atención de las consecuencias que estas violaciones a la normativa humanitaria han generado para la población civil de la zona.

## **2. La búsqueda de la paz**

331. Desde antes de ser elegido Presidente de los colombianos, Andrés Pastrana fue claro con el país al afirmar que la política de paz de su Administración no se agotaría con los diálogos y la negociación con los grupos al margen de la ley. En este sentido, se hizo énfasis en la importancia de involucrar a todos los sectores de la sociedad en la construcción de una paz sólida para Colombia.

332. Así, pues, durante estos cuatro años se implementó una política de paz integral cuyos componentes -la diplomacia para la paz, la lucha frontal contra el narcotráfico, el fortalecimiento de la fuerza pública, el componente social del Plan Colombia- se desarrollaron con grandes resultados, a la vez que se adelantaron los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

333. Si bien hoy en día los diálogos con las FARC y el ELN se encuentran rotos, el proceso recorrido durante estos últimos cuatro años está lleno de experiencias buenas y malas que deben ser recogidas por la sociedad colombiana en pleno, para seguir trabajando sobre sus aspectos positivos y a la vez evitar volver a tener los mismos tropiezos que entorpecieron las conversaciones.

334. El Presidente Pastrana y su equipo de Gobierno han dejado un terreno arado, sobre el cual se debe sembrar una futura negociación con la insurgencia. Hay una agenda abierta con grandes temas y reformas que merecen seguir siendo estudiadas y analizadas pues de ellas depende que al final se alcance la justicia social a través del libre ejercicio de la democracia para construir el país y la sociedad que queremos sin necesidad de recurrir a las armas ni a la violencia.

335. Sin duda, dicho proceso es susceptible de múltiples lecturas que se irán decantando con el correr de los tiempos.

### **2.1. El proceso con las FARC-EP**

#### *Del diálogo a la negociación*

336. A pesar de la insistencia del Gobierno de iniciar el proceso en medio de la paz, la negociaciones comenzaron en medio del conflicto, dada la posición equivocada de las FARC en ese sentido. Sin embargo, también es cierto que para hacer la paz no se podía esperar hasta estar en paz.



337. En los primeros cuatro meses se adelantó la etapa de diálogos, la cual tenía como propósito definir una agenda de negociación. En primera instancia, el 7 de enero de 1999 se llevó a cabo la instalación de la Mesa de Diálogo que contó con la presencia de personalidades provenientes de diferentes sectores de la sociedad. Todo esto con la idea de hacer de la Mesa un órgano representativo a nivel nacional. Tres meses después, el 6 de mayo de 1999, se llegó a la firma de la Agenda Común por el Cambio Hacia una Nueva Colombia, la cual contiene 12 grandes puntos que fueron posteriormente agrupados en tres bloques temáticos: 1) estructura social y económica, 2) derechos humanos, derecho internacional humanitario y relaciones internacionales, y 3) democracia y estructura política del Estado.

#### *Vinculación de la sociedad civil*

338. Reconociendo que la construcción de la paz requiere del compromiso y de la confianza que tengan todos los colombianos en el proceso de negociación y que la experiencia nacional e internacional demuestra que el éxito de un eventual acuerdo de paz depende, en buena parte, de lo ligada que se encuentre la sociedad con los acuerdos logrados, se dio la creación del Comité Temático Nacional como un instrumento para canalizar la participación de los colombianos en el proceso de negociación.

339. Igualmente, con el interés de vincular a la sociedad civil con el proceso de paz, la negociación fue hecha de cara al país. A través de los medios de comunicación los colombianos siempre estuvieron enterados de lo que se estaba tratando en la Mesa de Negociación y de los avances y tropiezos del proceso de paz.

#### *Vinculación de la comunidad internacional*

340. En materia internacional, el Gobierno nacional, en cabeza del Presidente, desarrolló una agresiva estrategia de diplomacia para la paz, con el objetivo de internacionalizar el proceso de negociación procurando que el mundo conociera la realidad de Colombia y brindara su apoyo político y económico para la construcción de la paz. La vinculación activa y permanente de la comunidad internacional se entendió siempre como elemento de enorme importancia y desde un principio se buscó su apoyo político y participación.

341. En enero de 2000, la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación adelantó una gira por Europa con el interés de conocer los modelos de desarrollo de algunos países. El siguiente paso se tomó en junio de 2000, al llevarse a cabo una audiencia pública internacional sobre sustitución de cultivos y medio ambiente la cual, entre otras, le abrió las puertas a la participación de la comunidad internacional en el proceso de paz.

342. Y aunque al principio resultaba impensable para las FARC, la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación conformó tres instancias: 1) un Grupo de 28 Países Amigos y Organismos Internacionales del Proceso; 2) una Comisión de Facilitación Internacional integrada por diez países; y 3) la Comisión de Acompañamiento Permanente a la Mesa.

343. El Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales tuvo como propósito acompañar el proceso mediante reuniones periódicas con la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación para informarlos sobre el estado y la evolución de las negociaciones.

344. Por otro lado, la Comisión de Facilitación Internacional tuvo como propósito facilitar, a pedido de las partes, el desarrollo del proceso y la solución política negociada. Finalmente, la Comisión de Acompañamiento Nacional e Internacional Permanente a la Mesa Nacional de Diálogos y Negociación se estableció para que sus miembros asistieran a todas las reuniones de la Mesa, participaran de manera activa de ellas a solicitud de las partes y coadyuvaran con sus buenos oficios a la superación de los obstáculos que se presentaran.

#### *La paz como política de Estado*

345. Desde sus inicios, el Gobierno procuró hacer de la política de paz una política de Estado que trascendiera la transición de los distintos gobiernos.

346. Con este propósito se creó el Frente Común por la Paz y contra la Violencia, en el que se encontraban representadas todas las fuerzas políticas del país, como un grupo consultor del Jefe de Estado para los temas de la paz.

347. La Mesa Nacional de Diálogos y Negociación, a su vez, integró el Grupo de Apoyo Político, el cual tuvo su origen en el Acuerdo de Caquetania de 1999 con el objetivo de permitir un mayor flujo de información acerca de los desarrollos, avances y hechos del proceso de paz con las fuerzas políticas del país. En él participaron los presidentes de los partidos y movimientos políticos.

348. En estas instancias hubo coincidencia en apoyar la solución política negociada como el camino adecuado para terminar con el conflicto armado en Colombia y en respaldar la política de Estado para la paz y la política de Estado de lucha contra el paramilitarismo.

#### *Acuerdo para la liberación de los soldados y policías*

349. Al asumir la Presidencia, el Gobierno de Andrés Pastrana se encontró con que las FARC tenían en su poder alrededor de 400 soldados y policías para usar una posible negociación de su libertad como mecanismo de presión al gobierno que comenzaba.

350. Para la liberación de los soldados y policías, las FARC pidieron inicialmente, como lo están haciendo ahora, una Ley de canje permanente. Posteriormente hablaron de hacer un intercambio de prisioneros por una sola vez (con base en un acuerdo humanitario realizado en el marco del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra). En tercer lugar, plantearon acoger una propuesta de la Cruz Roja Internacional para entregar los prisioneros de ambas partes a este organismo para que fueran enviados a un país neutral y permanecieran allí hasta la firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno y el Secretariado de las FARC. El Gobierno nacional fue enfático: ninguna de las alternativas planteadas por las FARC era procedente.

351. Finalmente, se llegó a un acuerdo instrumental del derecho internacional humanitario para hacer efectivas disposiciones humanitarias para la liberación de soldados y policías, gracias al cual recobraron la libertad 359 soldados y policías que llevaban entre dos y cuatro años en poder de las FARC y 14 guerrilleros enfermos que se encontraban presos. El acuerdo demostró que la solución al conflicto debe tener como marco necesario el derecho internacional humanitario y que las partes pueden lograr acuerdos.

*El tránsito hacia la negociación en medio de la paz*

352. En general, las dificultades del proceso de paz estuvieron enmarcadas en los problemas derivados de la negociación en medio del conflicto. Esta situación, que en un momento permitió iniciar el proceso de negociación, un año después dificultaba su continuación sin un cese de fuegos y de hostilidades serio y verificable lo que llevó a que, a mediados del año 2000, las partes intercambiaran propuestas de cese de fuegos y hostilidades y a principios del año 2002 presentaran las propuestas para disminuir la intensidad del conflicto, a pesar de que las FARC habían dicho al comienzo del proceso que sólo hablarían de ese tema hasta que los temas de la agenda hubiesen sido negociados en un 80%.

353. Buscando acabar con la extorsión y el secuestro, la propuesta del Gobierno fue un cese de fuegos y de hostilidades bilateral, verificable, por un tiempo definido y prorrogable por acuerdo entre la partes, basada en tres principios fundamentales: indivisibilidad (del cese de fuegos y el de las hostilidades); verificabilidad y verificación; y localización.

354. A raíz de un nuevo congelamiento de la Mesa de Negociación por parte de las FARC en noviembre de 2000, tuvo lugar una tercera reunión entre el Jefe de Estado y Manuel Marulanda. De esta reunión surge el Acuerdo de Los Pozos en el que las FARC se comprometen a descongelar la Mesa de Negociación y a avanzar en el proceso.

355. También a raíz del Acuerdo de Los Pozos, las partes integraron una Comisión de Personalidades que tuvo como mandato presentar recomendaciones sobre los mecanismos para acabar con el "paramilitarismo" y disminuir la intensidad del conflicto.

356. El documento presentado por esta Comisión trazó una ruta adecuada para el desarrollo inmediato y la profundización del proceso de paz, la cual estuvo enmarcada dentro de los siguientes aspectos: a) tregua con cese de fuegos y hostilidades militares; b) una vez acordada la tregua con cese de fuegos y hostilidades, la negociación de los puntos de la Agenda Común; c) los mecanismos de refrendación popular de los acuerdos y de deposición de armas por parte de las FARC; d) entra en la etapa de posconflicto.

357. Con la firma del Acuerdo de San Francisco en el mes de octubre de 2001 se estableció a las partes el compromiso de abocar de manera inmediata el estudio integral del documento presentado por la Comisión.

358. No obstante, en enero de 2002 las FARC alegaron que no había garantías de seguridad en la zona para continuar las negociaciones a lo que el Gobierno respondió afirmando que las condiciones sí estaban dadas y abogó por retomar el curso de las negociaciones trazado en el Acuerdo de San Francisco. Ante la negativa de las FARC de descongelar el proceso y al demostrar poca voluntad para dar continuidad a lo pactado en el Acuerdo de San Francisco, el Gobierno declaró suspendido el proceso. Ante este anuncio, el Presidente le dio a las FARC 48 horas para reunirse con las Naciones Unidas y si en ese término no habían modificado su posición, empezarían a correr las 48 horas para desocupar la zona de distensión.

359. Luego de dos días de reuniones con James Lemoyne, delegado de las Naciones Unidas, las FARC presentaron a la opinión pública un borrador de acuerdo sin previa consulta con el Gobierno y en él no hicieron explícito su reconocimiento a las garantías de seguridad de la zona

de distensión. El Gobierno respondió que el borrador de acuerdo no es satisfactorio y que las 48 horas empezaban a correr. Ante esta coyuntura, los países facilitadores viajaron a la zona de distensión en un último intento para salvar el proceso. Finalmente las FARC aceptaron que sí había garantías para la negociación y que iban a poner en práctica de forma inmediata el Acuerdo de San Francisco.

360. Esto dio un giro al proceso y el 20 de enero las partes acordaron un cronograma: desarrollar el Acuerdo de San Francisco y abocar de manera inmediata el estudio de la tregua con cese de fuegos y hostilidades y la fecha propuesta para llegar a primeros acuerdos a partir de la disminución del conflicto fue el 7 de abril.

361. Durante el mes de febrero, presentaron sus propuestas para disminuir el conflicto, firmaron un acuerdo sobre el acompañamiento permanente nacional e internacional a la Mesa de Negociación y se reunieron en el Caguán con los candidatos presidenciales.

362. A pesar de estos avances, el 20 de febrero las FARC secuestraron un avión de Aires, con el propósito de secuestrar al Senador Eduardo Gechem. Ese mismo día, el Presidente dio por terminado el proceso de paz y decretó el fin de la zona de distensión a partir de las 12.00 horas de ese día.

## **2.2. Balance del proceso de paz con el ELN**

363. Pese a los comportamientos erráticos de este grupo insurgente entre los que cabe destacar la voladura del oleoducto central en Machuca, los secuestros masivos de La María, del avión Fokker de Avianca, de la Ciénaga del Torno y del km 18 de la Vía al Mar, el Gobierno ha mantenido su voluntad de diálogo bajo el convencimiento de que esta es la vía más adecuada para lograr la paz. El 9 de octubre de 1998, mediante resolución N° 83, el Gobierno declaró abierto el proceso de diálogo con el ELN y le reconoció a este grupo insurgente su carácter político. Días más tarde el Gobierno dio su aval y confirmó su participación en la reunión de Río Verde cuyo objetivo era precisar los detalles de la propuesta de Convención Nacional. Más adelante estuvo dispuesto a estudiar la posibilidad de establecer una zona desmilitarizada en el sur de Bolívar y con ese propósito realizó un amplio proceso democrático y participativo con las comunidades de la región. Incluso, una vez fracasada esta posibilidad, el Gobierno estuvo dispuesto a reiniciar en noviembre de 2001 un proceso de diálogo, bajo un esquema distinto y a insistir en la importancia del diálogo y la reducción de la intensidad del conflicto.

364. Durante estos cuatro años el Gobierno fue firme con sus propuestas de paz y generoso a la hora de buscar alternativas que permitieran sobrepasar los naturales obstáculos por los que atraviesan este tipo de procesos. Sin embargo, el diálogo por el diálogo no tiene sentido, a menos de que vaya acompañado de la voluntad real de alcanzar resultados concretos que redunden en beneficio de todos los colombianos y conduzcan a la paz. Por esto, al Gobierno tampoco le tembló el pulso para suspender el proceso de paz cuando el ELN no estuvo dispuesto a buscar alternativas que permitan superar estos obstáculos, poniendo en entredicho su disposición a buscarle al conflicto una solución negociada.

365. Los esfuerzos del Gobierno, su convicción frente a la solución política del conflicto y, aunque interrumpidos, los años de negociaciones, contribuyeron a que el ELN madurara su decisión de sentarse a la Mesa de Negociación con el fin de llegar a acuerdos que conduzcan a la

paz y la reconciliación. Así lo manifestó el ELN en la Declaración de Ginebra, el Acuerdo por Colombia y en la Declaración de La Habana, entre otros.

#### *Convención Nacional*

366. Desde el Encuentro de Puerta del Cielo, el ELN planteó su propuesta de celebrar, como parte del proceso de paz, una Convención Nacional, a lo cual el Presidente Pastrana dio su visto bueno en octubre de 1998. Sin embargo, en un principio la propuesta era confusa y no era claro cuáles deberían ser las características, participantes, agenda y estructura de la Convención.

367. Para la definición de estos elementos se realizó el Encuentro de Río Verde y se conformó el Comité Operativo Preparatorio de la Convención Nacional, del cual hicieron parte el Gobierno, el ELN y algunos representantes de la sociedad civil. Allí se firmó un documento que permite definir con mayor claridad la idea de esta Convención.

368. Aunque los preparativos para la realización de la Convención estaban considerablemente adelantados y se había fijado como fecha para su instalación el 13 de febrero de 1999, en diciembre de 1998 el ELN exigió al Gobierno el establecimiento de una zona desmilitarizada. Esta nueva condición del ELN sorprendió no sólo al Gobierno, sino también a los miembros del Comité Operativo Preparatorio que hasta el momento habían elaborado, junto con el ELN, un esquema de Convención que no era consistente con el establecimiento de dicha zona.

#### *Zona de encuentro*

369. En enero de 1999, el Gobierno aceptó estudiar la posibilidad de establecer una zona desmilitarizada en el sur de Bolívar, a la cual se le diera el nombre de zona de encuentro. Con este fin, entre febrero y abril el Gobierno y representantes del Comando Central del ELN sostuvieron varias reuniones. Sin embargo, cuando las conversaciones avanzaban en dirección positiva y el Gobierno veía posibilidades de llegar a un acuerdo que permitiera iniciar formalmente el proceso, el 12 de abril de 1999 el ELN secuestró un avión de Avianca y el 30 de mayo secuestró 143 personas en la iglesia La María en Cali. Sin titubeos el Gobierno condenó el acto y decidió suspender cualquier intento de diálogo, hasta tanto no se liberara incondicionalmente a todos los secuestrados.

370. Sólo sería hasta septiembre que el Gobierno, en un nuevo intento por avanzar en la búsqueda de una solución política, se reuniera con representantes del ELN en La Habana, reanudando así la discusión acerca de la posibilidad de establecer una zona de encuentro en el sur de Bolívar. En los meses siguientes el Gobierno y el ELN trabajaron arduamente sobre la definición de las características y la ubicación geográfica de la zona, pero se encontraron con un obstáculo que estaba fuera de su control: la oposición de las comunidades del sur de Bolívar frente a la posible creación de una zona de encuentro.

371. Sobrepasando las dificultades que generaba la oposición de la población, el Presidente le anunció al país que para la celebración de la Convención Nacional, así como para adelantar negociaciones con el ELN, existiría en los municipios de Yondó, Cantagallo y San Pablo una zona de encuentro que contaría con verificación nacional e internacional. Para tal fin el Ministro del Interior iniciaría consultas con las autoridades y la población de la región.

372. Como consecuencia de este anuncio, los habitantes de las regiones implicadas bloquearon nuevamente las carreteras que comunican el centro con el norte del país, en protesta por la eventual creación de una zona de encuentro.

373. A pesar de los esfuerzos, una vez más, cuando las conversaciones avanzaban por buen camino, el ELN en una actitud desafiante no sólo frente al Gobierno, sino también frente al Grupo de Países Amigos y la Comisión Facilitadora que en ese momento se encontraban en el sur de Bolívar cumpliendo el mandato asignado, el 17 de septiembre el ELN secuestró alrededor de 70 personas en el km 18 de la Vía al Mar en el departamento del Valle. Inmediatamente, por orden del Presidente, las Fuerzas Armadas se dieron a la labor de rescate de los secuestrados quienes fueron internados en la región de los Farallones de Cali. Después de más de un mes de intensos operativos militares y arduas negociaciones políticas el Gobierno y el ELN suscribieron un acuerdo por el cual el ELN se comprometía a liberar a las 19 personas que aún se encontraban en cautiverio. Así se salvó la vida de estos colombianos y recuperaron la libertad.

374. Una vez culminó el impasse del secuestro masivo del km 18 de la Vía al Mar, el Gobierno tomó la decisión política de avanzar en la creación de la zona de encuentro. Con tal fin se celebraron en el mes de diciembre las rondas de La Habana, durante las cuales se redactaron los reglamentos para la zona de encuentro y la verificación, y se acordaron los límites de la posible zona. La reunión culminó con el compromiso unilateral del ELN de poner en libertad el 23 de diciembre a 42 soldados y policías que se encontraban en su poder.

375. Con el reglamento acordado, el Gobierno consideró conveniente culminar al proceso de diálogo y participación iniciado con las comunidades del sur de Bolívar y de esta forma asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la futura zona.

376. Bajo el convencimiento de que nuevos tropiezos se solucionarían sin mayores dificultades, el Gobierno continuó con la preparación de los elementos necesarios para la implementación de la zona de encuentro. Entre otras actividades realizadas, el Gobierno solicitó el patrocinio de las Naciones Unidas para que un grupo de técnicos extranjeros expertos en verificación, miembros del Foro para La Paz y la Prevención del Conflicto, visitaran el país y recomendaran a las partes un esquema de verificación adecuado para las características de la región y del conflicto.

377. A pesar de la voluntad del Gobierno el ELN suspendió sorpresivamente las conversaciones en abril.

378. A mediados de junio, se realizó un nuevo encuentro entre el ELN y el Gobierno desde la reunión del 5 de abril. El escenario de esta reunión fue el Encuentro Formal sobre Desafío Humanitario celebrado en Ginebra. En esta ocasión el Gobierno le presentó al ELN un cronograma detallado de las actividades que aún quedaban por hacer o resolver antes de que pudiera decretarse la zona. Producto de este encuentro, las partes acordaron realizar una reunión que permitiera avanzar en la definición de los temas aún pendientes.

379. Según lo acordado, a finales de junio el Gobierno y representantes del ELN se reunieron en Isla Margarita (Venezuela).

380. Las partes volvieron a reunirse cerca de Caracas el 5 de agosto. Sin embargo, en esta oportunidad el Gobierno se encontró con que el ELN había modificado sorprendentemente su posición, introduciendo nuevos elementos a la discusión y, sobre todo, nuevas condiciones inaceptables para el Gobierno, quien en un intento por salvar el proceso le planteó a este grupo subversivo cinco alternativas. El Gobierno propuso implementar la zona de encuentro de forma gradual; realizar las negociaciones de paz en el exterior; reducir el tamaño de la zona de encuentro para facilitar el rápido inicio del proceso; modificar la ubicación de la zona de encuentro; y, por último, la posibilidad de dar comienzo las negociaciones y la Convención Nacional en el exterior con miras a trasladarlas posteriormente a Colombia. Todas estas alternativas y opciones fueron rechazadas sistemáticamente por el ELN, poniendo así en duda su real voluntad de paz.

381. Ante esta situación, el 7 de agosto de 2001 se suspendieron las conversaciones con el ELN. El Primer Mandatario reiteró además su convicción de que la negociación es la única vía para el logro de la paz y agregó que durante su Gobierno las puertas del diálogo siempre permanecerían abiertas.

### *Disminución de la intensidad del conflicto*

382. Aunque durante los meses de agosto a noviembre de 2001 las conversaciones directas con el ELN estuvieron interrumpidas, el Alto Comisionado para la Paz se reunió con varios sectores de la sociedad colombiana y la comunidad internacional, entre ellos con la Comisión Facilitadora y el Grupo de Países Amigos con el propósito de explorar posibles caminos que condujeran a la reanudación de las negociaciones de paz.

383. A instancias del Gobierno las partes realizaron una serie de acercamientos y el 24 de noviembre el proceso de paz tomó un nuevo rumbo tras la firma del Acuerdo por Colombia. En esta ocasión el Gobierno y el ELN pactaron una agenda de transición que contemplaba la realización de cinco foros temáticos en el exterior y la celebración de rondas bilaterales de trabajo que tuvieran como objeto la discusión del cese al fuego y las hostilidades, las medidas para la reducción de la intensidad del conflicto y los problemas del sector energético.

384. La primera ronda de trabajo concluyó el 15 de diciembre con la firma de la Declaración de La Habana, en donde el ELN se comprometió a hacer importantes pronunciamientos sobre la paz. Fue así como el 17 de diciembre el ELN decretó unilateralmente una tregua navideña y se acordó la suspensión de los secuestros masivos.

385. Con el reinicio oficial de los diálogos, las partes acordaron la fecha de realización de la Cumbre por la Paz, cuyo objetivo era elaborar, junto con la sociedad civil y la comunidad internacional, una evaluación de los alcances, aciertos y obstáculos del proceso de diálogo que permita brindarle a éste perspectivas futuras.

386. A partir de las recomendaciones, surgidas de la reunión celebrada en el mes de febrero, el Gobierno y el ELN empezaron a discutir la posibilidad de una tregua con cese de fuegos y hostilidades. Desde entonces se realizaron casi una decena de reuniones con el fin de avanzar en la discusión de este asunto.

387. Aunque hubo temas en los que el Gobierno y el ELN lograron coincidencias significativas, las dificultades fueron insalvables en lo que se refiere al sostenimiento de los miembros del ELN durante el período de tregua, y en lo relacionado con la separación de fuerzas. En ambos aspectos las propuestas del ELN fueron inaceptables para el Gobierno.

388. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo de tregua con cese de fuegos y hostilidades, el Gobierno le propuso al ELN avanzar en la elaboración de un acuerdo humanitario que propendiera por la reducción de la intensidad del conflicto. Los términos de esta nueva propuesta fueron acordados por los miembros representantes del ELN que se encontraban en La Habana, y quienes según ratificación expresa de los máximos comandantes tenían plenas facultades para comprometer a la organización. Sin embargo, momentos antes de comprometerse, el ELN decidió no firmar este nuevo acuerdo, frente a lo cual el Gobierno tomó nuevamente la decisión de suspender el proceso de paz, para que el Presidente electo lo retome si lo considera conveniente.

### ***Comunidad internacional***

389. El proceso de paz con el ELN contó desde junio de 2000 con el apoyo del Grupo de Países Amigos conformados por Francia, España, Cuba, Suiza y Noruega. Este grupo de países contribuyó a que las partes pudieran superar los momentos de crisis que se presentaron a lo largo de los últimos cuatro años, cumpliendo repetidas ocasiones las funciones de facilitador, garante, testigo, acompañante y verificador.

### ***Sociedad civil***

390. Ante las dificultades por las que atravesaba el proceso, algunos de los integrantes del Comité Operativo se unieron con otro grupo de personas de la sociedad civil, conformando lo que hoy se llama la Comisión Facilitadora, y ofrecieron a las partes sus buenos oficios con el propósito de favorecer el restablecimiento del diálogo, ofrecimiento que fue aceptado tanto por el Gobierno nacional como por el ELN.

### ***El libro de la paz sigue abierto***

391. Luego de cuatro años de un incansable trabajo por la paz, es posible afirmar que el Estado y la sociedad ganaron con el proceso desarrollado por el Gobierno liderado por el Presidente Andrés Pastrana. La legitimidad, la conciencia de la solución, el conocimiento del problema, la actual posición internacional, el fortalecimiento de las fuerzas militares, el triunfo político sobre la guerrilla, el fortalecimiento de la unidad nacional en torno al propósito de la paz, la madurez de los medios, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, son algunas de esas ganancias.

392. La guerrilla perdió la más grande oportunidad de su historia de convertirse en protagonistas de la historia política y prefirieron quedarse siendo protagonistas de la historia de muerte y de tristeza.



393. Pero la sociedad colombiana deberá también decidir qué paz es la que quiere y cómo la quiere. Ante todo, será necesario trabajar entre todos para dejar atrás los odios que tanta violencia han sembrado en el país. Ese proceso de convivencia puede ser más complejo que los diálogos con la guerrilla, pero sin él Colombia jamás alcanzará la reconciliación.

#### **IV. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO 1992-2002**

394. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 decidió crear la Defensoría del Pueblo, como un organismo encargado de velar "por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos". Con esta determinación la Asamblea respondió tanto a necesidades nacionales como a exigencias internacionales.

395. Por una parte, dado que la columna vertebral de la Constitución son los derechos de las personas, se requería crear una institución que tuviera como labor específica el impulso de la difusión y protección de los derechos humanos. Para cumplir con este objetivo, la Constituyente decidió adherirse al modelo establecido en la región, consistente en confiar esta actividad a un organismo autónomo y especializado, denominado generalmente Defensoría del Pueblo.

396. De otro lado, para ese momento Colombia ya había ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos. Precisamente, con el fin de viabilizar la puesta en práctica de tales tratados, la Organización de las Naciones Unidas, con particular énfasis desde principios de los años ochenta, recomienda a los Estados Miembros la creación de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos -bien sea en la forma de defensorías del pueblo, bien en la de comisiones de derechos humanos o bien en la de instituciones especializadas de derechos humanos-, tarea para la cual ha manifestado su disposición de asesorar y colaborar con los Estados en lo que sea necesario.

397. De esta forma, la introducción de la institución de la Defensoría del Pueblo en la Constitución de 1991 significó la adecuación del ordenamiento constitucional colombiano tanto a las exigencias internacionales en materia de derechos humanos como a las tendencias dominantes en el constitucionalismo moderno.

398. Las funciones asignadas al Defensor por la Carta Política fueron:

"Artículo 282 de la Carta Política - El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado;
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza;
3. Invocar el derecho de hábeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados;
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley;

5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia;
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia;
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones;
8. Las demás que determine la ley."

399. Tanto estas funciones como la organización misma de la Defensoría del Pueblo fueron posteriormente reglamentadas mediante la Ley N° 24 de 1992.

400. Indudablemente, la labor que ha cumplido la Defensoría del Pueblo durante sus diez años de existencia ha demostrado que la decisión del Constituyente fue acertada. Las evaluaciones realizadas por distintos diarios del país con ocasión de los diez años de la Constitución de 1991 dan cuenta de que la Defensoría del Pueblo es una de las instituciones más apreciadas y reconocidas por los colombianos.

401. En un informe reciente, producido por una serie de entidades entre las que se encuentran el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, el Banco Mundial y la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo aparece como una de las tres instituciones estatales colombianas que los ciudadanos consideran mayoritariamente como honestas. En el mismo reporte se expresa que la Defensoría –al igual que las otras dos entidades, el SENA y el ICBF- son percibidas como instituciones sensibles y cercanas a las necesidades de los colombianos, especialmente de los más pobres.

402. También en un estudio realizado por el Centro Nacional de Consultoría, en el año 1995<sup>2</sup>, un 76% de las personas que habían solicitado los servicios de la Defensoría del Pueblo destacaron la calidad de ellos, calificándolos como buenos o muy buenos.

403. De la misma manera, los organismos internacionales de derechos humanos han reconocido públicamente el trabajo desarrollado por la Defensoría del Pueblo. Así lo ha hecho, por ejemplo, en varios de sus informes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tal como quedó consignado en el informe anual correspondiente al año 2001<sup>3</sup>, en el que destaca "(...) el papel cumplido por la Defensoría del Pueblo en la tarea de promover y proteger los derechos humanos, tarea en cuyo desarrollo este órgano de control ha sostenido permanente cooperación con su Oficina. La Defensoría ha mantenido un constante acercamiento a las principales problemáticas que afectan a los colombianos, mostrando así un real compromiso con sus funciones".

---

<sup>2</sup> Estudio Nacional de Percepción sobre la Gestión de la Defensoría del Pueblo, CNC, Tercer Mundo editores 1995, Santafé de Bogotá, Colombia.

<sup>3</sup> E/CN.4/2002/17, 28 de febrero de 2002.

404. En el informe del Relator Especial sobre la cuestión de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de la visita realizada a Colombia en 1996<sup>4</sup>, se señaló:

"Las instituciones nacionales encargadas de promover y proteger los derechos humanos prestan una atención cada vez más sostenida a la lucha contra el racismo y la discriminación racial. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo nacional y los Defensores del Pueblo regionales de Cali, Cartagena y Quibdó han iniciado programas de educación en materia de derechos humanos destinados al público, en que se hace hincapié en la igualdad y la no discriminación de las personas."

405. El modelo administrativo, la calidad en el servicio prestado, la cercanía a las personas o la inmediatez de la gestión defensorial en Colombia, han servido también como parámetro de instituciones similares creadas en los últimos años en otros países de Latinoamérica.

406. La Defensoría del Pueblo ejerce sus funciones a través de cuatro direcciones, ocho oficinas delegadas además de los defensores regionales y seccionales quienes desarrollan su actividad defensorial en cada uno de los departamentos de Colombia.

407. Las Direcciones Nacionales se ocupan principalmente del manejo de los siguientes temas.

#### *Defensoría Pública*

408. Se presta a favor de las personas que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública. Es de anotar que el servicio de la Defensoría Pública se presta en las diversas ramas del derecho, es decir en asuntos laborales, civiles, administrativos, de familia, siendo el área de derecho penal la de mayor actividad.

#### *Recursos y acciones judiciales*

409. Coordina la interposición de la acción de tutela, del derecho de hábeas corpus, de las acciones populares y de la acción pública de inconstitucionalidad, además de insistir ante la Corte Constitucional para efectos de que revise los fallos de tutela que la Defensoría considera que deben ser evaluados por el alto tribunal.

#### *Atención y trámite de quejas*

410. Tramita de oficio o a petición de cualquier persona las solicitudes y quejas en forma inmediata, oportuna e informal, abogando por la solución del objeto de las mismas ante las autoridades y los particulares, ejerciendo el control sobre los resultados de la gestión realizada. Además de las anteriores funciones, esta dirección se encarga de velar por la defensa de los derechos humanos en las entidades públicas, especialmente en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica.

---

<sup>4</sup> Documento E/CN.4/1997/71/Add.1, 13 de enero de 1997, p. 3 a 18.

*Promoción y divulgación de los derechos humanos*

411. Su tarea se cumple a través de la elaboración y puesta en práctica de programas académicos para la enseñanza de los derechos humanos y de los principios de participación democrática; de promover campañas para el respeto de los derechos humanos; la labor de divulgación se ha venido haciendo mediante la publicación permanente de textos escritos, audiovisuales y auditivos.

412. Además de las direcciones descritas, la Defensoría cuenta entre su equipo de trabajo a los Defensores Delegados en cada una de las áreas que conciernen a toda la gama de derechos, es decir: derechos de la mujer, el niño, el anciano, los derechos de la salud, la seguridad social, de los indígenas y las minorías étnicas, de las personas privadas de la libertad, de los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos, del medio ambiente, la participación ciudadana, y los asuntos constitucionales y legales.

413. A la Defensoría del Pueblo se reportan, a diario, todo tipo de acciones violentas que afectan el ejercicio de los derechos fundamentales y constituyen graves infracciones al derecho internacional humanitario. En el sistema interno de la entidad estas conductas han sido cobijadas bajo la categoría de derecho a la protección humanitaria.

414. La Defensoría ha centrado su actividad en la protección humanitaria en circunstancias específicas como el desplazamiento forzado, la toma de rehenes, los homicidios y las amenazas de personas protegidas por las normas del derecho internacional humanitario.

415. La Defensoría del Pueblo cuenta también en la actualidad con un Sistema de Alertas Tempranas (SAT), instrumento de la política defensorial de prevención que busca advertir sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos de la población frente a hechos relacionados con el conflicto armado, promoviendo la respuesta oportuna y articulada del Estado.

416. El SAT desarrolla su misión a partir de un procedimiento de recepción, verificación, análisis, valoración, clasificación, comunicación y seguimiento de informaciones que concluyan en diagnósticos creíbles y factibles de ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos, acaecidas en el contexto del conflicto armado interno. Esta dinámica arroja diversos productos tales como informes, análisis y "Alertas Tempranas o de Inminencia", que una vez elaboradas son dirigidas a las autoridades competentes para procurar su respuesta.

417. La Defensoría del Pueblo se constituyó en la única institución a nivel nacional que logró hacer presencia en todos los municipios que conformaron la denominada "zona del despeje", incluso con posterioridad a la fecha en que el Gobierno nacional suspendió su vigencia.

418. El acompañamiento de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo a los habitantes de los municipios que sirvieron como epicentro de los diálogos de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC durante más de tres años sirvió para desarrollar labores de promoción, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos que incluyó la mediación ante los actores armados del conflicto a fin de que respetaran la vida, la libertad y demás derechos de los habitantes de la zona; se recepcionaron, atendieron y tramitaron de igual manera diversas quejas de la comunidad ocasionadas por abusos y vulneración de sus derechos.

419. El Defensor del Pueblo mantiene una permanente labor de intervención ante el órgano legislativo, en temas vitales para la defensa de la democracia presentando proyectos de ley dirigidos a la protección de los derechos humanos como los relacionados a temas vitales como el hábeas data, el hábeas corpus, o el proyecto orientado a desarrollar el contenido del derecho fundamental a la paz. De igual manera su intervención en el Congreso se ha plasmado en los permanentes debates alrededor de temas como la fumigación y erradicación de los cultivos, el manejo de los fondos del régimen subsidiario de salud, la situación de la población desplazada, el proceso de paz, la discusión de los informes sobre los derechos humanos y provenientes de las instancias internacionales, los debates sobre el conjunto de normas encaminadas a suspender o limitar los derechos de los colombianos, o aquellos dirigidos a controvertir la explotación indiscriminada de los recursos naturales, las amenazas contra las minorías étnicas o raciales de nuestro país o los mecanismos de participación ciudadana.

420. En los últimos años y a través del diseño de documentos como las "Resoluciones Defensoriales" se ha venido consolidando otra expresión de la defensa de los derechos humanos y de la denominada magistratura moral del Defensor; instrumentos que aunados a los ya existentes, constituyen diferencia esencial de la actividad desplegada por otras instituciones como la Procuraduría, o la Fiscalía General de la Nación, entidades creadas con un carácter fundamentalmente punitivo.

421. El noveno informe del Defensor del Pueblo<sup>5</sup>, expresa con relación a las "Resoluciones Defensoriales": su "expedición concreta el ejercicio de algunas competencias que la Constitución atribuye a este organismo. La materia de tales resoluciones está referida a una específica situación de violación o amenaza de violación de un derecho humano por parte de una autoridad pública o un particular".

422. El balance cuantitativo de las actividades de la Defensoría del Pueblo ha superado con creces las expectativas que se habían trazado para la institución en sus primeros años de existencia. Más de 360.000 quejas, asesorías y consultas atendidas; aproximadamente 700.000 personas capacitadas en todo el país en el tema de los derechos humanos y en sus mecanismos de protección, incluido el programa de la Red Nacional de Promotores de Derechos Humanos que capacitó a 1.741 líderes de 288 municipios del país; un número aproximado a los 14 millones de documentos impresos como textos, el periódico *Su Defensor* que llegó a todos los rincones del país, folletos, plegables, etc. destinados a promocionar y divulgar los derechos de la población; alrededor de 26.000 acciones, recursos, impugnaciones tramitadas ante las instancias judiciales y administrativas o el cubrimiento del 72% de los municipios del país a través del servicio de la defensoría pública son los logros de la institución.

423. Dado el aumento de sus actividades, debido al incremento de las violaciones de derechos humanos en el país, el Estado colombiano enfrenta el reto de redoblar sus esfuerzos tendientes a fortalecer la Defensoría del Pueblo, a fin de que pueda cumplir con mayor eficacia su misión constitucional.

---

<sup>5</sup> Noveno informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, enero-diciembre de 2001, Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, julio de 2002, pág. 231 y ss.

424. En efecto, los trámites y solicitudes de procesos de defensoría pública se incrementaron entre los años 1995 y 2000 en un 811%; el trámite de quejas creció en un 455%, la entidad recibió en el mismo lapso de tiempo un 210% más de quejas y las solicitudes encaminadas a la interposición de tutelas aumentó en un 99%.

## **V. PANORAMA FÁCTICO DE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA, DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN COLOMBIA**

425. A continuación se presenta el panorama de la situación social y de violencia política que ha venido afectando al país; en él se incluyen tanto los hechos violentos imputables a individuos o agrupaciones delincuenciales, así como las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario.

### **1. Homicidios**

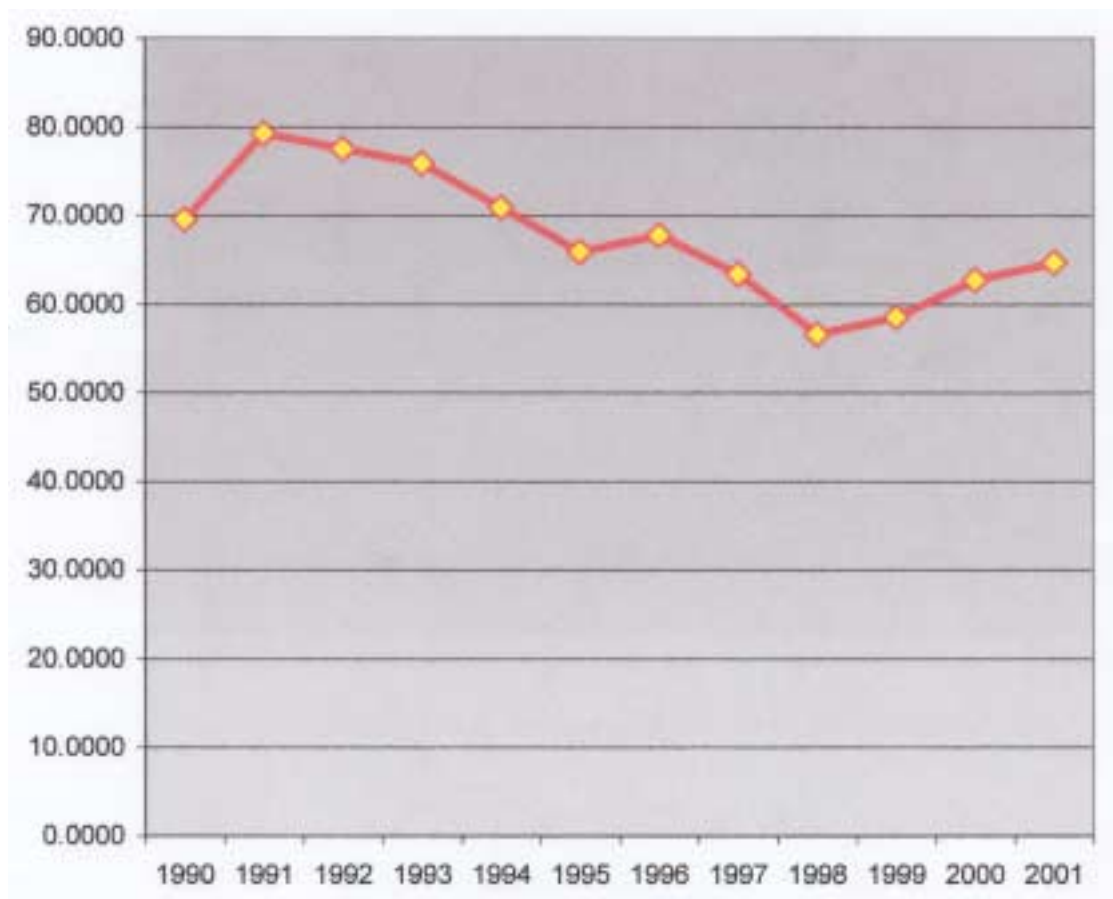
426. En 2001 se cometieron, según la Policía Nacional, un total de 27.841 homicidios que representaron una tasa de 64,6 por cada cien mil habitantes. Es el tercer año consecutivo en que estos indicadores crecieron. En términos absolutos los homicidios de 2001 representaron un 4,9% más que los 26.540 ocurridos en 2000, un 14% más que los 24.358 de 1999 y un 21% más que los 23.096 de 1998. La cifra del año pasado fue en términos absolutos la más elevada desde 1994 cuando los homicidios llegaron a 26.828, pero fue superada por los 28.824 de 1991, los 28.224 de 1992 (año pico de la década) y los 28.173 de 1993.

#### **Homicidios: variación anual del número de víctimas**

Año	Tasa anual (porcentaje)	Número de víctimas	Variación anual (porcentaje)
1990	69,51	24.308	
1991	79,26	28.284	16,36
1992	77,53	28.224	-0,21
1993	75,88	28.173	-0,18
1994	70,88	26.828	-4,77
1995	65,90	25.398	-5,33
1996	67,80	26.642	4,90
1997	63,35	25.379	-4,74
1998	56,57	23.096	-9,00
1999	58,57	24.358	5,46
2000	62,71	26.540	8,96
2001	64,64	27.841	4,90

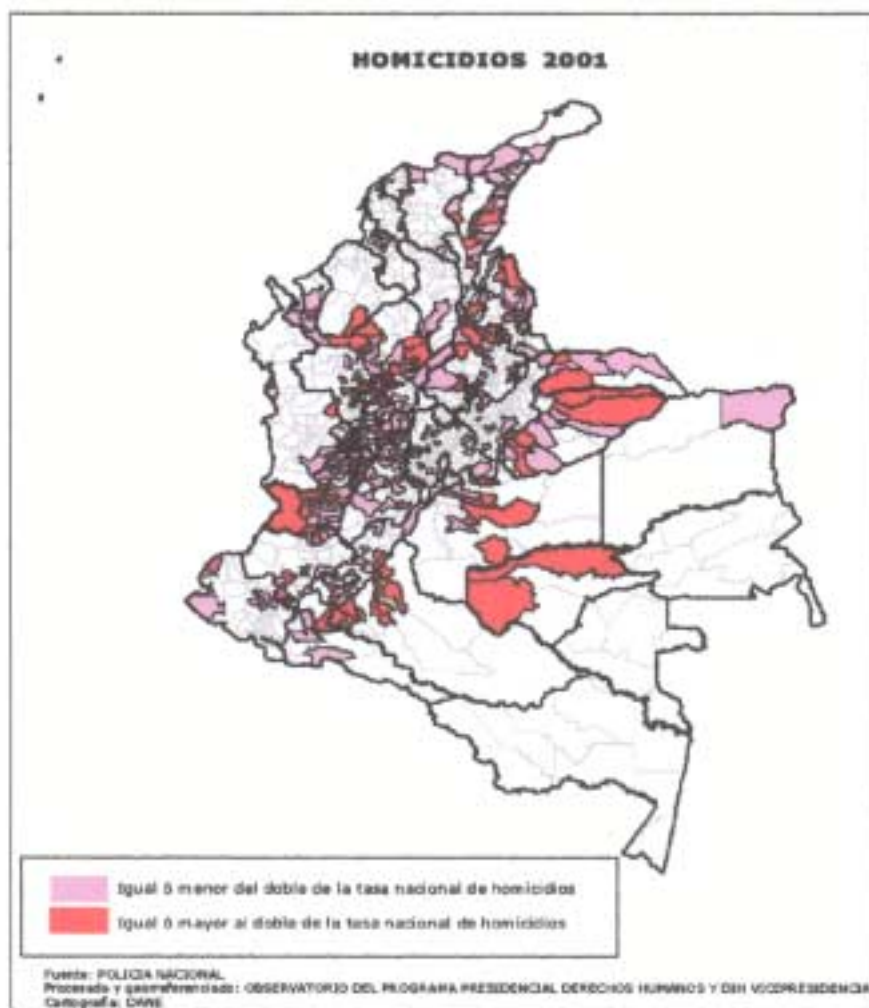
427. En el año 2001 la tasa de homicidios tendió a ser mayor en los municipios de menos población. Fue de 78,4 en los municipios cuya población está entre 5.000 y 10.000 habitantes, de 69,9 en el rango comprendido entre 10.000 y 20.000 habitantes, de 67,5 en aquéllos entre 20.000 y 50.000 y de 66,8 en aquéllos entre 0 y 5.000 habitantes, todos éstos superando el promedio nacional de 64,6; estuvieron por debajo de la tasa nacional los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes con 63,4; los que superaron los 500.000 con 62,9 y los del rango entre 100.000 y 500.000 habitantes con el 62,2.

#### Tasa anual de homicidios, 1990-2001



*Fuente:* Policía nacional - Centro de Investigaciones criminológicas.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.



*Fuente:* Policía nacional.

Procesado y georreferenciado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

*Cartografía:* DANE.

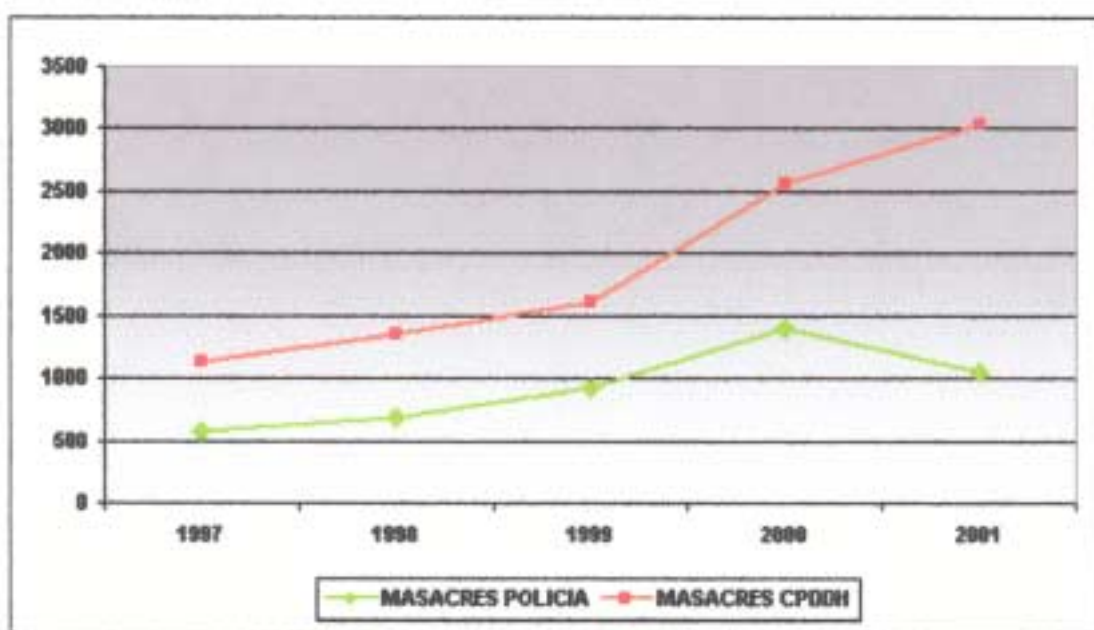
## 2. Masacres

428. Las víctimas de masacres según la Policía Nacional, teniendo en cuenta casos de 4 víctimas o más, se redujeron en un 14% al pasar de 1.201 en 2000 a 1.034 en 2001 (cifra sin consolidar). A primera vista es un comportamiento significativo si se tiene en cuenta que este indicador venía subiendo sin pausa desde 1995 y que entre 1993 y 1998 rondaron por las 500. No obstante no dice mucho sobre el peso de las muertes asociadas con el conflicto armado puesto que deja por fuera los asesinatos selectivos y muchos homicidios múltiples.



### Masacres en 2001 según la Policía Nacional y el CPDDH

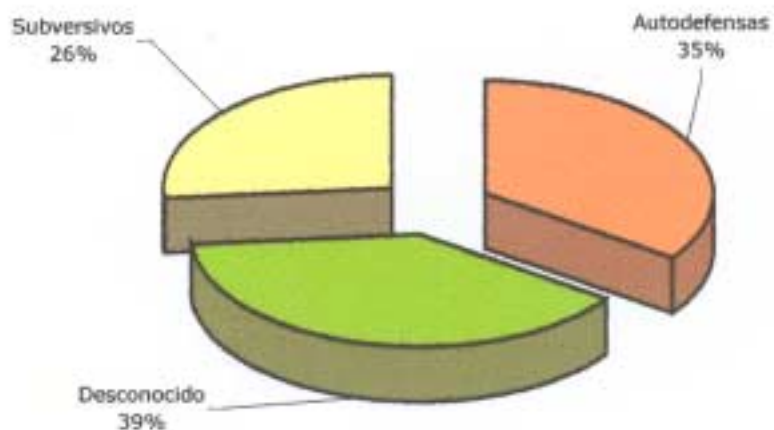
Año	Policía Nacional	Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos
1997	571	1.128
1998	677	1.359
1999	929	1.605
2000	1.403	2.564
2001	1.044	3.043



*Fuente:* Policía nacional y CPDDH.

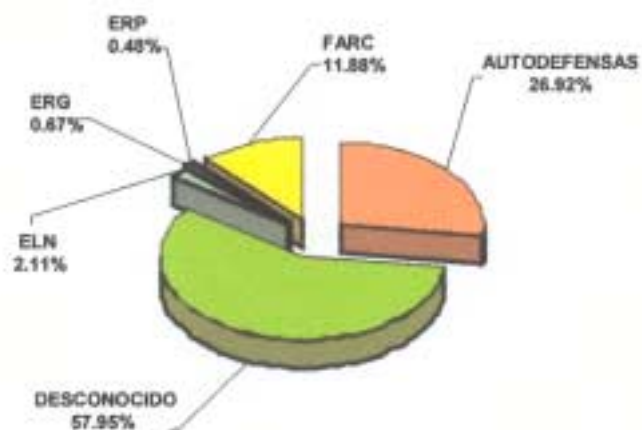
Procesado por el Observatorio de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

429. Si se observan las estadísticas del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPDDH), que toma en consideración las de tres y más víctimas, el comportamiento es a la inversa de las cifras de la policía. Según esta fuente hubo 3.043 víctimas de masacres en el año 2001, un 19% más que las 2.564 víctimas del año 2000. No es factible comparar este comportamiento con los años anteriores pues el criterio en el pasado era de cuatro víctimas o más. Si bien no se dispone de una desagregación de los hechos que permita evaluar la calidad de la información, esta cifra sugiere el enorme peso que tiene el conflicto armado en los homicidios en Colombia.



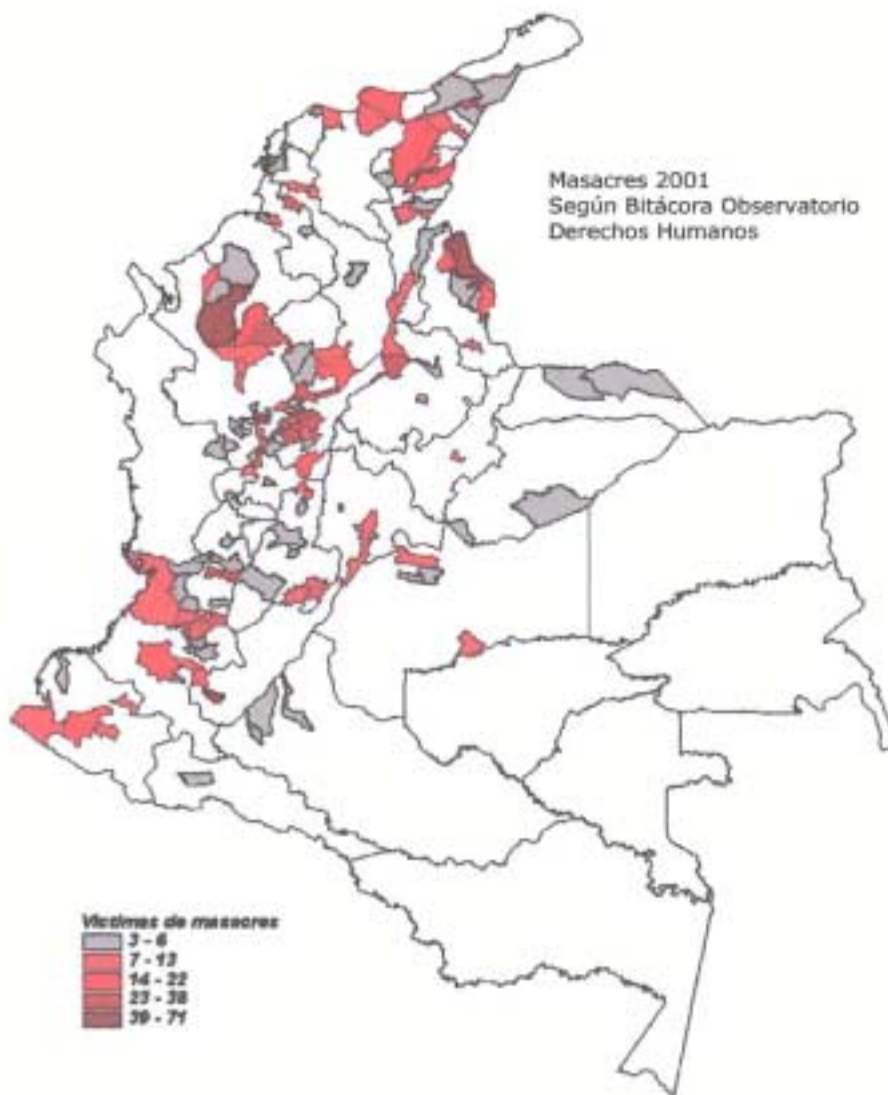
Autor	Total víctimas
Autodefensas	527
Desconocidos	593
Subversivos	399
<b>Total</b>	<b>1.519</b>

**Masacres en 2001 según la Policía nacional**



Autor	Total víctimas
Autodefensas	527
Desconocidos	593
Subversivos	399
<b>Total</b>	<b>1.519</b>

**Masacres en 2001 según la Bitácora de Prensa del  
Observatorio de DDHH y DIH**



**Departamentos y municipios donde se registraron masacres  
en 2001 según la Policía Nacional**

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Autor</u>	<u>Número de víctimas</u>
Cauca	Buenos Aires	Autodefensas	40
Antioquia	Medellín	Desconocidos	34
Sucre	Ovejas	Autodefensas	27
Norte de Santander	Cúcuta	Desconocidos	26
Valle	Buga	Autodefensas	24
Córdoba	Lorica	FARC	23
Antioquia	Peñol	Desconocidos	21
Valle	Cali	Desconocidos	20

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Autor</u>	<u>Número de víctimas</u>
Boyacá	Sogamoso	Desconocidos	19
Cauca	El Tambo	Desconocidos	19
Distrito capital	Santa Fe de Bogotá D.C.	Desconocidos	16
Guajira	Hatonuevo	Desconocidos	16
Antioquia	Cocorná	Desconocidos	13
Antioquia	La Pintada	Desconocidos	13
Cauca	Corinto	Desconocidos	13
Cesar	San Diego	Desconocidos	13
Norte de Santander	Tibú	FARC	13
Antioquia	Carmen de Viboral	Desconocidos	12
Antioquia	Montebello	Autodefensas	12
Antioquia	Remedios	Autodefensas	12
Antioquia	Taraza	FARC	12
Cesar	Valledupar	Autodefensas	12
Cundinamarca	Soacha	Desconocidos	12
Antioquia	San Pedro de Urabá	FARC	11
Cauca	Cajibío	Desconocidos	10
Cauca	Santander de Quilichao	Desconocidos	10
Córdoba	Lorica	Desconocidos	10
Guajira	Riohacha	Desconocidos	10
Magdalena	Santa Marta	Desconocidos	10
Norte de Santander	Tibú	ELN	10
Caquetá	Currillo	Desconocidos	9
Cauca	Caloto	Desconocidos	9
Cauca	Piendamó	Desconocidos	9
Cauca	Puracé	Desconocidos	9
Meta	Villavicencio	Desconocidos	9
Santander	Puerto Wilches	Desconocidos	9
Antioquia	Bello	Desconocidos	8
Antioquia	La Ceja	Autodefensas	8
Antioquia	Marinilla	Autodefensas	8
Bolívar	San Jacinto	FARC	8
Norte de Santander	Tibú	Desconocidos	8
Tolima	Ibagué	Desconocidos	8
Antioquia	Granada	Autodefensas	7
Antioquia	Segovia	Autodefensas	7
Caquetá	La Montañita	FARC	7
Chocó	Tado	ERG	7
Huila	Isnos	FARC	7
Nariño	Tumaco	Desconocidos	7
Tolima	Mariquita	Desconocidos	7
Tolima	Prado	FARC	7
Antioquia	Caldas	Autodefensas	6
Antioquia	Yolombó	Desconocidos	6
Bolívar	Turbana	Autodefensas	6
Guajira	Riohacha	Autodefensas	6

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Autor</u>	<u>Número de víctimas</u>
Meta	San Carlos Guaroa	Desconocidos	6
Nariño	El Rosario	Desconocidos	6
Norte de Santander	El Zulia	Desconocidos	6
Tolima	Chaparral	Desconocidos	6
Antioquia	Amalfi	Autodefensas	5
Antioquia	Carmen de Viboral	Autodefensas	5
Antioquia	Retiro	Desconocidos	5
Antioquia	San Carlos	FARC	5
Antioquia	San Luis	FARC	5
Arauca	Araucuita	Desconocidos	5
Bolívar	El Carmen de Bolívar	Desconocidos	5
Bolívar	San Jacinto	ERP	5
Caldas	Viterbo	Desconocidos	5
Cauca	Rosas	Desconocidos	5
Cesar	Agustín Codazzi	Autodefensas	5
Cesar	Curumaní	Desconocidos	5
Cundinamarca	San Bernardo	Autodefensas	5
Cundinamarca	San Francisco	Desconocidos	5
Huila	Pitalito	Desconocidos	5
Magdalena	Aracataca	Desconocidos	5
Magdalena	Puebloviejo	Autodefensas	5
Norte de Santander	Bucarasica	Autodefensas	5
Norte de Santander	El Carmen	Autodefensas	5
Norte de Santander	Los Patios	Autodefensas	5
Norte de Santander	Tibú	Autodefensas	5
Putumayo	Valle del Guamuez	FARC	5
Santander	Barrancabermeja	Autodefensas	5
Sucre	Sincelejo	Desconocidos	5
Valle	Dagua	FARC	5
Antioquia	Betulia	Desconocidos	4
Antioquia	Caldas	Desconocidos	4
Antioquia	Caramanta	Autodefensas	4
Antioquia	Giraldo	Desconocidos	4
Antioquia	Guarne	Desconocidos	4
Antioquia	Heliconia	Autodefensas	4
Antioquia	Medellín	Autodefensas	4
Antioquia	Medellín	ELN	4
Antioquia	San Carlos	Autodefensas	4
Antioquia	San Rafael	Desconocidos	4
Antioquia	Titiribi	Autodefensas	4
Antioquia	Yali	Autodefensas	4
Atlántico	Soledad	Desconocidos	4
Bolívar	Villanueva	Autodefensas	4
Bolívar	Zambrano	FARC	4
Caldas	Marmato	Desconocidos	4
Caquetá	Currillo	FARC	4

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Autor</u>	<u>Número de víctimas</u>
Casanare	Villanueva	Autodefensas	4
Casanare	Yopal	Desconocidos	4
Cauca	Caldono	Desconocidos	4
Cauca	Miranda	Desconocidos	4
Cauca	Patía	Desconocidos	4
Cauca	Popayán	Desconocidos	4
Cauca	Santander de Quilichao	Autodefensas	4
Cesar	Aguachica	Desconocidos	4
Cesar	Aguachica	ELN	4
Cesar	Agustín Codazzi	Desconocidos	4
Cesar	Chiriguaná	Autodefensas	4
Cesar	San Diego	Autodefensas	4
Córdoba	Montería	Desconocidos	4
Cundinamarca	Anapoima	Desconocidos	4
Cundinamarca	Chipaque	Desconocidos	4
Cundinamarca	La Mesa	Desconocidos	4
Cundinamarca	Machetá	FARC	4
Guajira	Barrancas	Desconocidos	4
Magdalena	Guamal	Autodefensas	4
Magdalena	Zona Bananera	Desconocidos	4
Norte de Santander	Cúcuta	Autodefensas	4
Norte de Santander	Ocaña	Desconocidos	4
Putumayo	Mocoa	Desconocidos	4
Santander	Barrancabermeja	Desconocidos	4
Santander	Bucaramanga	Desconocidos	4
Santander	Hato	ELN	4
Santander	Rionegro	Desconocidos	4
Sucre	Los Palmitos	Desconocidos	4
Sucre	Toluviejo	Autodefensas	4
Tolima	Fresno	Desconocidos	4
Tolima	Melgar	Desconocidos	4
Tolima	Suárez	Desconocidos	4
Valle	Palmira	Desconocidos	4
Valle	Riofrío	Desconocidos	4
Valle	Tulúa	Desconocidos	4
Valle	Zarzal	Desconocidos	4
Vichada	Puerto Carreño	Desconocidos	4

*Fuente:* Policía Nacional.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

### 3. Homicidios y conflicto armado

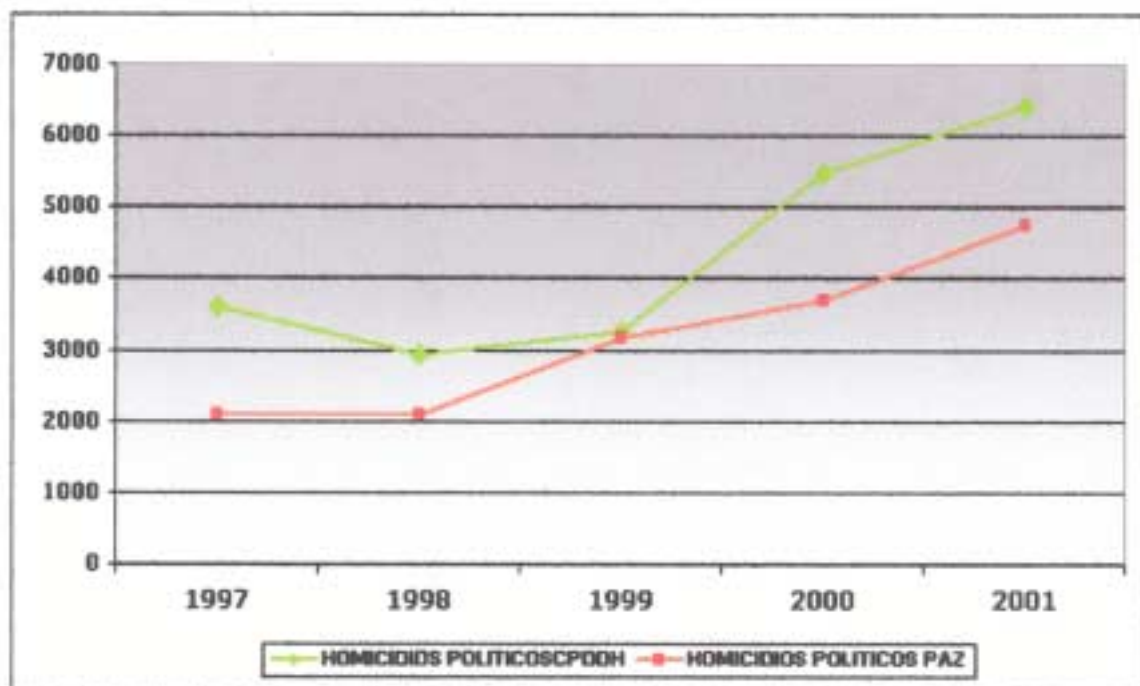
430. Teniendo en cuenta que las cifras generales de homicidios no contienen información sobre la participación de las guerrillas y de las autodefensas, se toma la información de algunas bases de datos que llevan información al respecto. Según la información de la Sala de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República que se basa en boletines diarios del DAS hubo 4.322 homicidios llevados a cabo por estructuras organizadas lo que significa un aumento del 29% respecto de las 3.683 de 2000 y del 49,8% comparándolas con las 3.169 de 1999.

431. Tomando en cuenta los registros del CPDH, si se suman las masacres (de 3 o más víctimas) y los que denominan homicidios políticos (hasta 2 víctimas) se tiene un total de 6.409 víctimas que significaron un aumento del 17% respecto de las 5.467 de 2000. Es esta la cifra más elevada de todas las fuentes consultadas y revela el enorme peso de las estructuras organizadas en la ocurrencia de homicidios. Para 2001 el 45% de las víctimas fueron responsabilidad de los grupos de autodefensa, el 44% fueron asesinadas por grupos armados sin identificar y el 10% por las guerrillas.

Años	1997	1998	1999	2000	2001
Homicidios políticos CPDH	3.608	2.943	3.238	5.467	6.409
Homicidios políticos Paz	2.085	2.077	3.169	3.683	4.749

*Fuente:* Comité Permanente de Derechos Humanos-Sala de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.



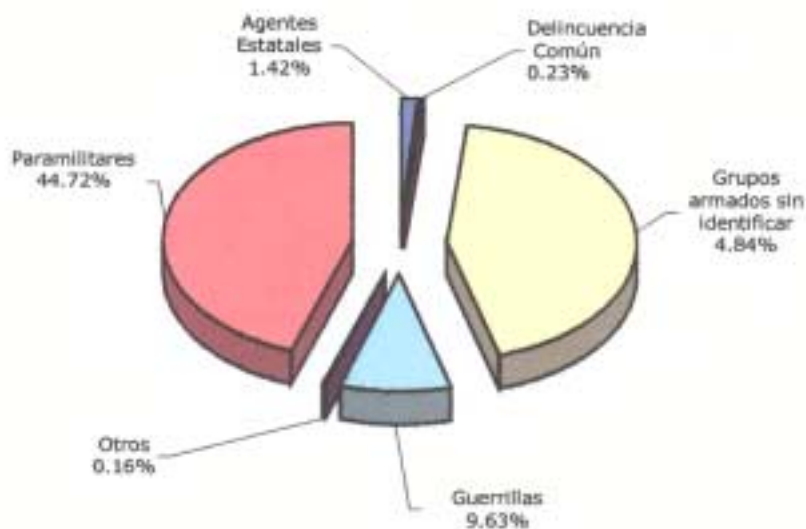
**Participación porcentual de los autores en los homicidios asociados a violencia política**

Autores	Masacres	Homicidio político	Total	Porcentaje
Agentes estatales	25	66	91	1
Delincuencia común	14	1	15	0
Grupos armados sin identificar	994	1.816	2.810	44
Guerrillas	327	290	617	10
Otros	3	7	10	0
Autodefensas	1.680	1.186	2.866	45
Total	3.043	3.366	6.409	100

*Fuente:* Comité Permanente de Derechos Humanos-Sala de Estrategia Nacional de la Presidencia de la República.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

**Participación porcentual de los autores en los homicidios asociados a la violencia política**



*Fuente:* CPDH y SEN de la Presidencia de la República.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

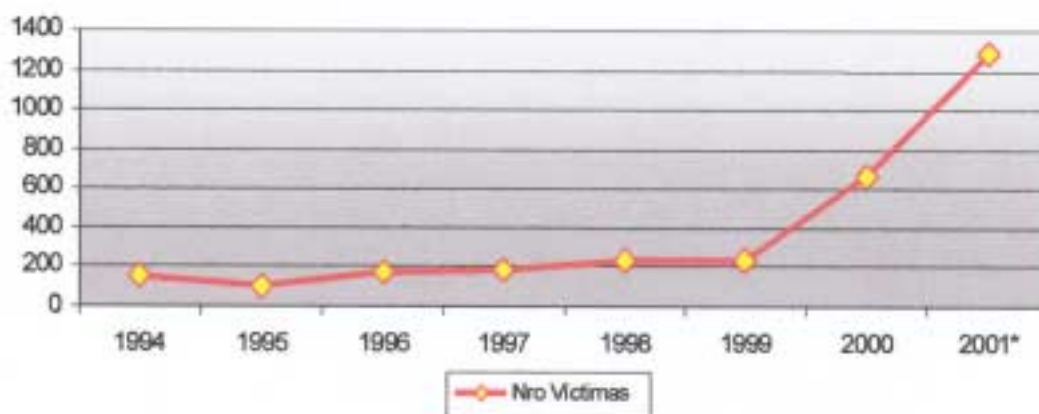


#### 4. Desaparición forzada

432. La desaparición forzada como una práctica violatoria de la libertad personal, la integridad y la vida tuvo un aumento muy significativo en el 2001.

433. De acuerdo a la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES), en el año 2001 las desapariciones forzadas aumentaron en un 93% respecto al año 2000, pasando de 664 a 1.283 personas desaparecidas. Es preciso anotar que si bien la recolección de la información por parte de esta institución fue optimizada, no deja de ser preocupante el significativo aumento, explicado en gran parte por la situación del conflicto armado en departamentos como Santander y Antioquia, los cuales tienen una fuerte presencia de grupos de autodefensa.

**Desaparición forzada**

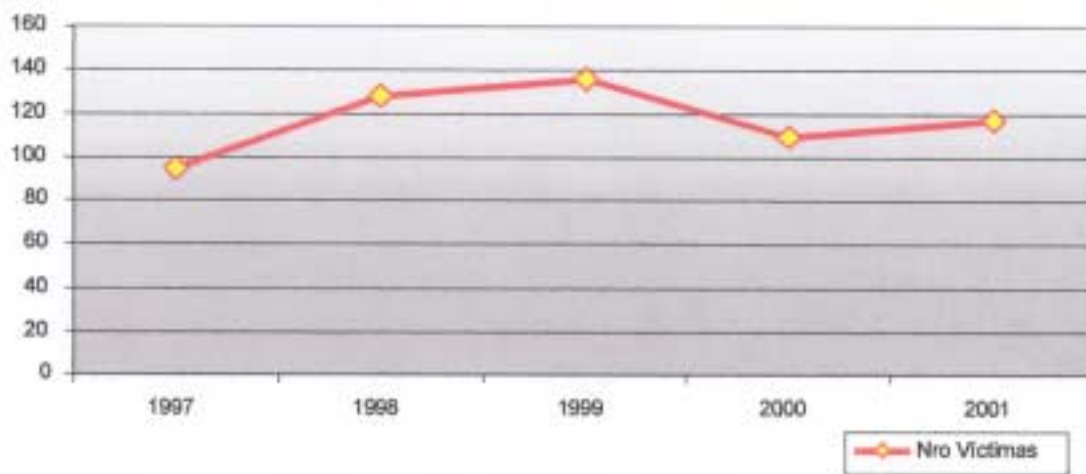


*Fuente:* ASFADDES.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

434. En cuanto a las fuentes oficiales, la Procuraduría General de la Nación recibió en el año 2001, 117 denuncias por desaparición, 8 más que en el año 2000, lo que indica un aumento leve en la responsabilidad imputable a los agentes del Estado.

### Desaparición forzada



*Fuente:* Procuraduría General de la Nación: quejas por desaparición forzada.

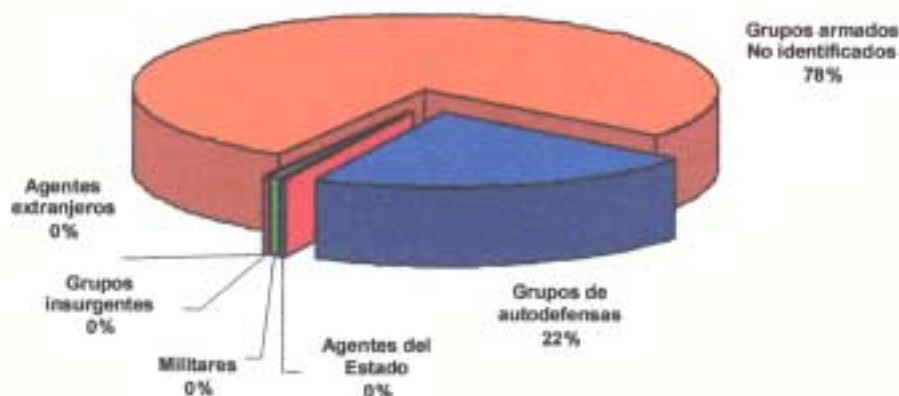
Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

435. La Fiscalía General de la Nación, contabilizó 3.143 denuncias por desaparición, registrando un aumento de 145%. Sin embargo, es de tener en cuenta que los criterios de esta institución son más amplios, e incluyen los eventos aclarados -1.357 para el año 2001.

436. Cabe destacar que las cifras pueden ser aún más alarmante debido al elevado subregistro, dada la condición de las víctimas y los parajes en donde se desarrolla esta violación, zonas rurales sin presencia de autoridad.

437. Con respecto a los autores de esta violación, la mayor responsabilidad, según ASFADDES la tienen grupos armados no identificados con el 78% de las desapariciones, seguidos de los grupos de autodefensa con el 22%. Este notable protagonismo se ve muy ligado a la distribución geográfica de las víctimas: según esta misma organización los departamentos que más casos presentaron fueron en su orden, Santander (30%), Antioquia (13%), Cundinamarca (7%) y Cauca (6%), zonas geográficas que tienen una fuerte presencia de grupos de autodefensa o que se encuentran en disputa entre estos y las guerrillas.

### Desaparecidos por autor en el año 2001



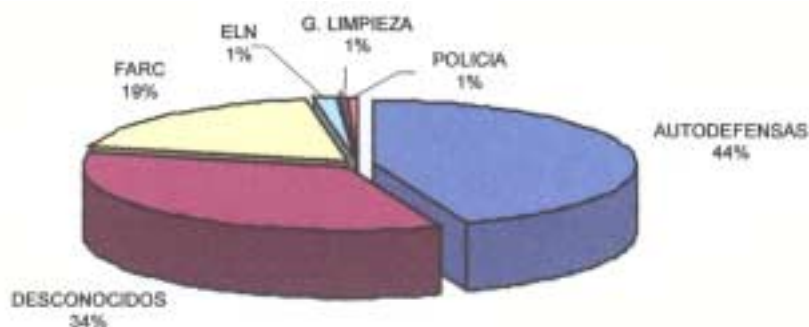
Fuente: ASFADDES.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH.

### 5. Tortura

438. En el año 2001 la tortura se mantuvo como una práctica llevada a cabo por los grupos armados al margen de la ley, dirigida principalmente a la población civil. De acuerdo al Cinep-Justicia y Paz en su publicación *Noche y Niebla*, en el primer semestre de 2001 se presentaron 163 torturados, 110 víctimas menos que los primeros seis meses del año 2000. A pesar de la evidente baja, es difícil sostener una mejora frente a los años anteriores ya que el subregistro de la información se ve aumentado por la presencia de los victimarios y su constante control sobre la población no combatiente. Sobre este punto cabe resaltar que el 86,5% de los registros que se poseen de personas torturadas fueron acompañados con el homicidio de las víctimas, es decir que sólo el 13,5% de los casos fueron conocidos por denuncias de las personas afectadas.

#### Torturas por presunto responsable, primer semestre de 2001



Fuente: CINEP - Justicia y Paz (Revista Noche y Niebla).

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

439. Según la información disponible, los grupos de autodefensa son los mayores protagonistas de esta violación con el 44,1% de las acciones, seguidos por desconocidos con el 34,3% y las FARC con el 19%. Es de notar el aumento en el porcentaje de participación de esta organización subversiva ya que en el año 2000 fueron responsables del 5% de las torturas -25-, mientras que sólo en el primer semestre de 2001 llevaron a cabo 31.

440. De acuerdo con lo registrado en la revista *Noche y Niebla*, el 99% de las personas víctimas de esta violación fueron civiles; sólo en un caso hubo una víctima combatiente: un soldado retenido por las FARC cuyo cuerpo fue encontrado con señales de tortura en San Carlos (Antioquia), el 14 de febrero de 2001.

441. El departamento de Córdoba ocupó el primer lugar en el número de casos de tortura, con el 19% del total nacional, luego el departamento del Cauca con el 17%, seguido del Valle con el 14%, Norte de Santander con el 13% y Santander con el 8%. Cuatro municipios concentraron aproximadamente el 40% de las personas torturadas: Tierralta (Córdoba) con el 18%, Cajibío (Cauca) con el 11%, Buenaventura (Valle) con el 6% y Tibú (Norte de Santander) con el 4%.

## 6. Secuestro

442. Los secuestros bajaron un 18% al pasar de 3.706 en 2000 a 3.041 en 2001. Es un cambio significativo toda vez que se venía registrando ininterrumpidamente una tendencia al alza desde 1995. De particular importancia habían sido los saltos entre 1995 y 1996 y entre 1997 y 1998 de 39 y 31% respectivamente y en particular el enorme peso que fueron adquiriendo paulatinamente los secuestros masivos por parte de grupos guerrilleros.

### Secuestros entre 1992 y 2001, por autor

Año	Número de víctimas	Autodefensas	Desconocidos	Subversivos						
				ELN	EPL	FARC	ERG	ERM	M-19	Otros
1992	1.303	-	806	177	63	257	0	0	0	0
1993	1.031	-	646	149	38	180	0	0	1	17
1994	1.293	-	729	270	27	261	0	0	6	0
1995	1.158	-	623	227	30	265	0	0	13	0
1996	1.608	-	957	271	32	343	0	0	5	0
1997	1.986	43	818	534	34	532	3	19	3	0
1998	2.609	45	857	575	108	990	0	26	8	0
1999	2.991	106	1.273	700	169	710	4	28	1	0
2000	3.706	286	1.580	896	176	725	3	40	0	0
2001	3.041	262	856	917	42	840	11	112	0	1
Totales		585	8.703	4.130	685	4.470	13	165	37	17

Fuente: Policía Nacional - Centro de Investigaciones Criminológicas.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

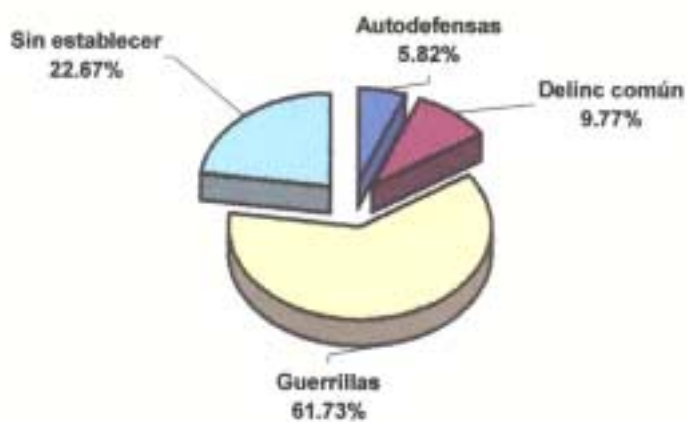


*Fuente:* Policía nacional - Centro de Investigaciones Criminológicas.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

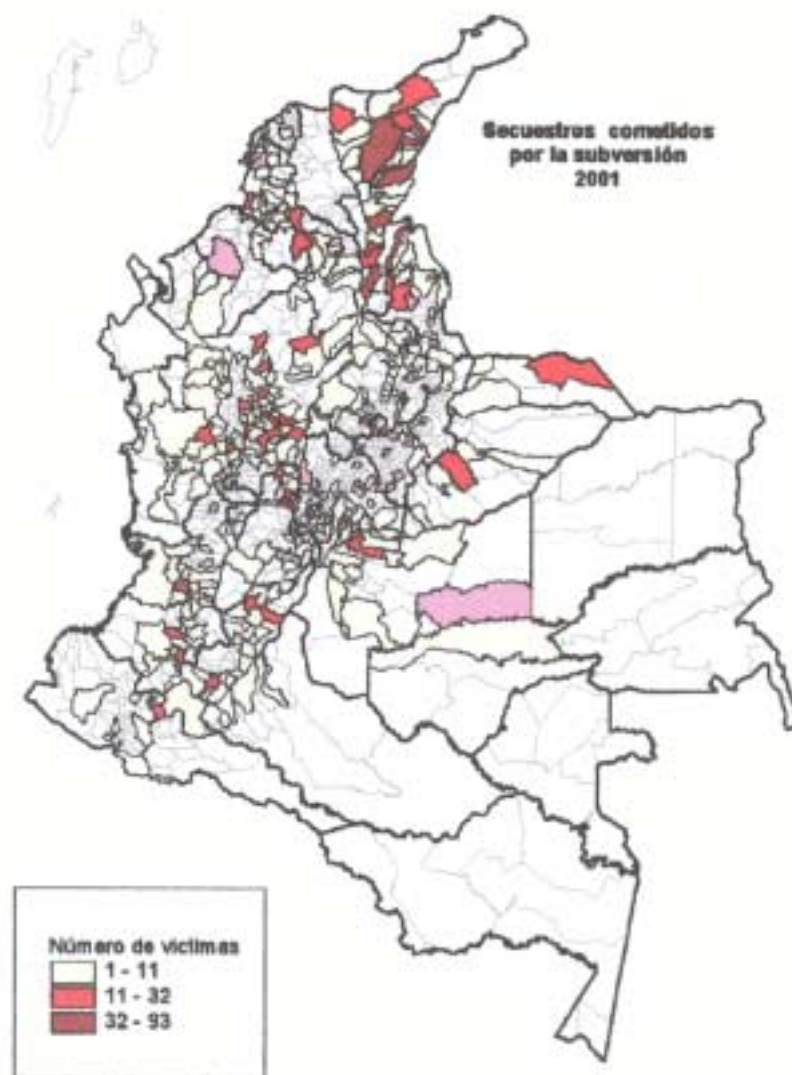
### Participación porcentual del secuestro, por autor

Autoría	Total	1998	1999	2000	2001
Autodefensas	5,82	2,23	4,72	7,56	8,48
Delincuencia común	9,77	9,74	10,21	9,82	9,27
Guerrillas	61,73	67,13	60,38	57,15	63,47
Sin establecer	22,67	20,90	24,69	25,47	18,78



*Fuente:* FONDELIBERTAD, Ministerio de Defensa.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.



*Fuente:* Policía Nacional -Centro de Investigaciones Criminológicas.

Procesado por el observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

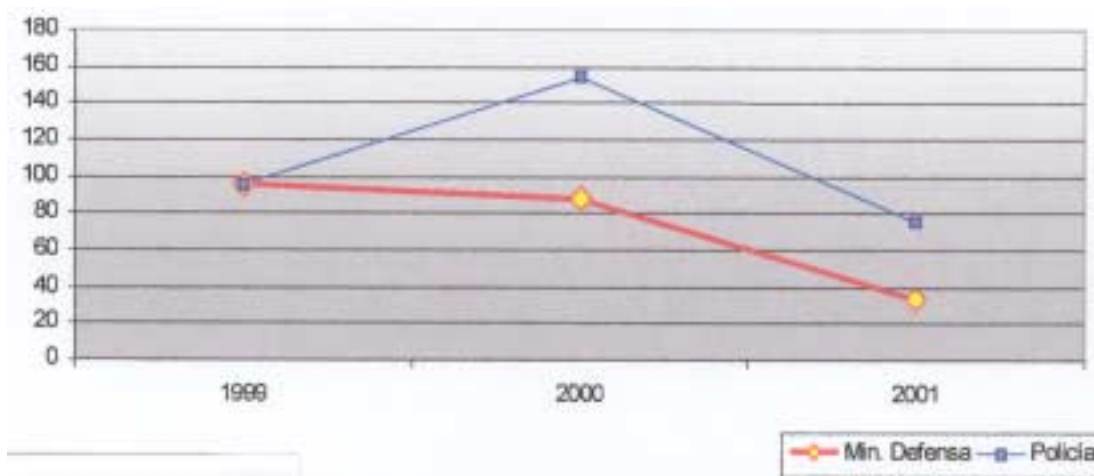
443. En términos de autores, los secuestros de las guerrillas bajaron en 2001 en un 9% pero su participación porcentual respecto del total subió del 57 al 63%, un indicador sin lugar a dudas significativo si se tiene en cuenta que a inicios de la década de los noventa este porcentaje estaba alrededor del 40%. En 2000 y 2001 la participación del ELN en el total de los secuestros de las guerrillas fue la mayor con el 46 y 48% respectivamente, mientras que la de las FARC fue de 42% en 2000 y 43% en 2001. Situación inversa a la de 1998 y 1999 cuando la participación de las FARC fue la mayor con el 55 y el 47% mientras la del ELN alcanzó el 34 y el 39%. La incidencia de la extorsión y en particular la denominada Ley N° 002 así como los secuestros masivos, son factores que hay que tener en cuenta para explicar estos cambios.

444. Las autodefensas, de su lado, también disminuyeron los secuestros en un 8% entre 2000 y 2001. Su participación en el total también permaneció en el 8% si se compara el año pasado con el año 2000 pero la proporción fue superior al 5% de 1999 y al 2% de 1998. Sumados los llevados a cabo por la delincuencia común y aquellos sin establecer, la reducción fue del 35% en 2001 respecto del año 2000, confirmándose al mismo tiempo una tendencia a la baja en términos de la participación porcentual que fue del 28% en 2001, mientras que en 1992 y 1993 había sido del 62 y el 63% respectivamente. Se confirma de esta manera el debilitamiento de las estructuras de la delincuencia común en la práctica del secuestro mientras que ganan fortaleza las guerrillas sobre todo y las autodefensas.

### 7. Ataque a poblaciones

445. En el año 2001 los ataques a poblaciones disminuyeron: según el Ministerio de Defensa de 88 tomas a poblaciones registradas en el año 2000 se pasó a 33 en 2001, presentándose una baja del 63%; de acuerdo a los datos proporcionados por la Policía Nacional, en 2001 hubo 42 asaltos a población, 24 menos que el año anterior (lo que quiere decir que se presentó una baja del 36%).

Ataques a población, 1999-2001



*Fuente:* Ministerio de Defensa.

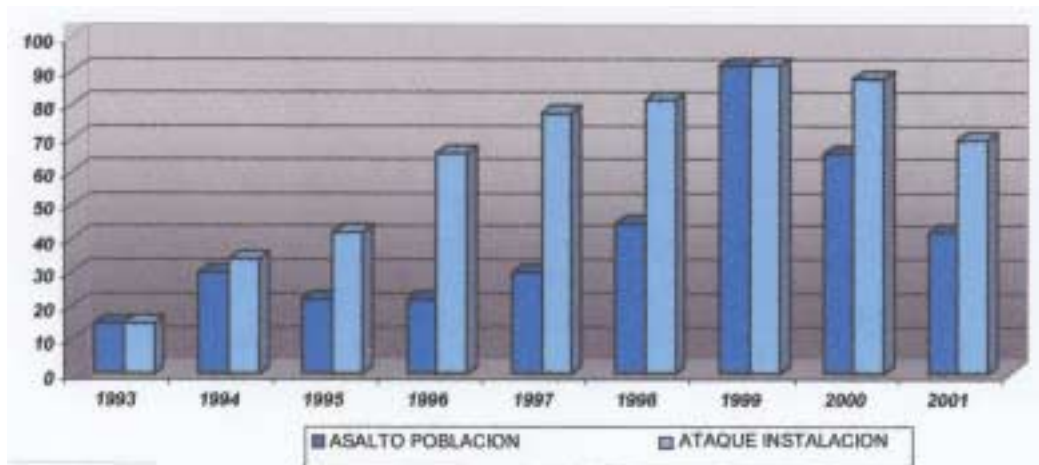
Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

446. Según la Policía Nacional de las 112 incursiones armadas registradas en el año 2001 (sin incluir los registros de hostigamientos a las instalaciones de la policía), el 37,5% causaron algún tipo de afectación a la población; esta tendencia es una constante que se viene presentando a través de los años debido al uso de métodos y medios ilícitos de guerra, dentro de los que se encuentra la utilización de artefactos explosivos como los cilindros de gas, que claramente tienen unos efectos indiscriminados.



447. Según el Ministerio de Defensa en el año 2001 más de 300 edificaciones civiles (entre hospitales, edificios públicos, iglesias y escuelas) quedaron destruidas en los ataques a poblaciones llevados a cabo por los grupos al margen de la ley, de los cuales las FARC fueron protagonistas con el 82%, seguidos por los grupos de autodefensa responsables del 15% y el ELN con el 2,56%.

### Asalto a poblaciones y ataques a instalaciones, 1993-2001



*Fuente:* Policía.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

448. Una acción preocupante y que viene manifestándose con alguna regularidad es la quema de viviendas por parte de miembros de las AUC. Esta práctica fue registrada por la Bitácora de Prensa del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario en hechos masivos: el 17 de enero de 2001 en la vereda El Chengue, en zona rural del municipio de Ovejas (Sucre), un comando armado de las AUC incendió 30 casas; el 19 de abril del mismo año, en La Argelia, municipio de Carmen de Atrato (Chocó), un grupo de hombres pertenecientes a las AUC prendieron fuego a la mayoría de viviendas de esta población; el 2 de mayo en un barrio situado en las montañas de El Picacho en Medellín (Antioquia), miembros de las Autodefensas incendiaron 40 viviendas en las cuales vivía un grupo de personas desplazadas.

449. Según la Policía Nacional cuatro municipios concentran el 50% de las tomas a población con afectación a la población civil: Huila y Tolima con el 14% cada uno, Cauca con el 11% y Nariño 9%.

## 8. Desplazamiento forzado

450. Durante el año 2000 la Red de Solidaridad Social (RSS) reportó 130.877 personas desplazadas, mientras que para 2001 la cifra fue de 190.454 personas; es decir que se registró un aumento del 31,28%.

451. En promedio, la RSS estima que en 2000, el número de personas desplazadas por día fue de 352, mientras que para 2001 esta cifra se incrementó a 421.

452. Es de notar que, aunque la Red de Solidaridad Social, el CODHES, y Pastoral Social manejan diferentes métodos de recolección y análisis de información, coinciden en afirmar que la responsabilidad por el desplazamiento forzado en 2001 se atribuye principalmente a los grupos de autodefensa. La RSS estima que en 2001 el accionar de las autodefensas produjo 599 eventos de desplazamiento, y el de la guerrilla 570. No obstante, aunque el número de eventos es muy similar, los grupos de autodefensa generaron el desplazamiento de 91.380 personas, mientras que la guerrilla fue responsable del desplazamiento de 36.217 personas. Esto quiere decir que en cada evento de desplazamiento ocasionado por los grupos guerrilleros, se desplazaron en promedio 64 personas, mientras que el accionar de las autodefensas generó que por cada evento se desplazaran alrededor de 153 personas.

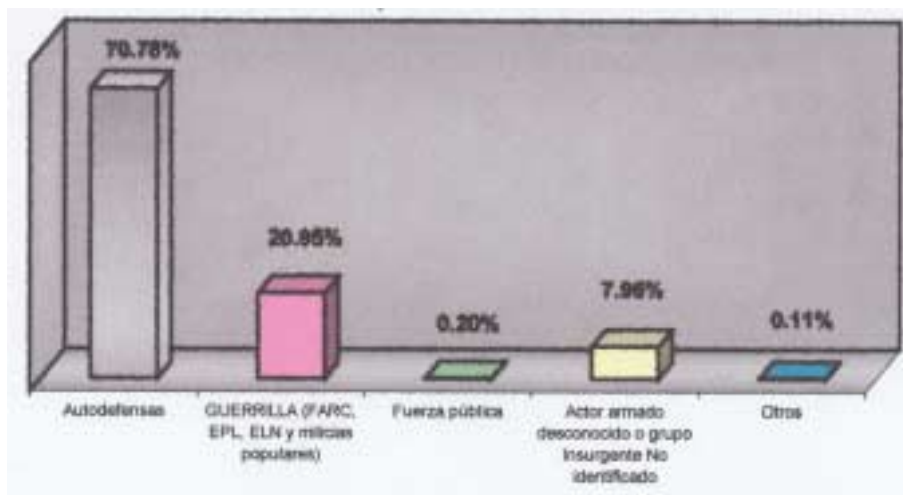
#### Autores del desplazamiento 2001

Autores	Personas desplazadas	Porcentaje del total de personas	Evento	Promedio	Porcentaje del total de eventos
Autodefensas	91.380	49,73	599	153	32,68
Guerrilla	36.217	19,71	570	64	31,10
Fuerzas armadas del Estado	2.165	1,18	22	98	1,20
Dos o más autores	41.205	22,42	348	118	18,99
No sabe/no responde	12.418	6,76	282	44	15,38
Otros autores	369	0,20	12	31	0,65
Total	183.755	100,00	1.833		

Fuente: Red de Solidaridad Social - SEFC.

453. Según información suministrada por Pastoral Social, fue notable la disminución de la responsabilidad del desplazamiento atribuida a la fuerza pública, que registró un 6% en 2000, y que cayó 0,20% en 2001.

#### Actores responsables del desplazamiento forzado, enero a diciembre de 2001



Fuente: Pastoral social.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

454. En el año 2001, la amenaza generalizada, los enfrentamientos armados, y las amenazas específicas se erigieron como las principales causas del desplazamiento. Cabe notar que tanto en 2000 como en 2001, las amenazas generalizadas y específicas han sumado más del 50% de las posibles causas del desplazamiento.

### Causas del desplazamiento, 2001

Causa	Personas desplazadas	Porcentaje del total de personas	Eventos	Promedio de personas por autor	Porcentaje del total de eventos
Amenaza generalizada	86.583	47,12	633	137	37,10
Enfrentamiento armado	41.355	22,51	281	147	16,47
Amenaza específica	20.362	11,08	618	33	36,23
Masacre	16.115	8,77	102	158	5,98
Toma	5.059	2,75	30	169	1,76
Ataque indiscriminado	1.980	1,08	18	110	1,06
Sin información	990	0,54	7	141	0,41
Reclutamiento forzado	214	0,12	14	15	0,82
Tortura	20	0,01	3	7	0,18
Otra	3.112	1,69	55	57	3,22
No sabe/no responde	7.965	4,33	72	111	4,22
Total	183.755	100,00	1.706		

*Fuente:* Red de Solidaridad Social - SEFC.

455. Antioquia, Magdalena, Cauca, Bolívar y Chocó fueron los departamentos que registraron mayor número de personas expulsadas en 2001.

456. En el año 2001, del total de población desplazada, el 48,84% corresponde a niños menores de 18 años, 5% menos con respecto al año anterior.

457. El porcentaje de población indígena y afrocolombiana desplazada disminuyó un 1,26% con respecto al año 2000, representando el 17,37% del total de población desplazada. Valle del Cauca, Meta, Tolima y Guaviare fueron los departamentos que registraron mayor índice de expulsión de población indígena.

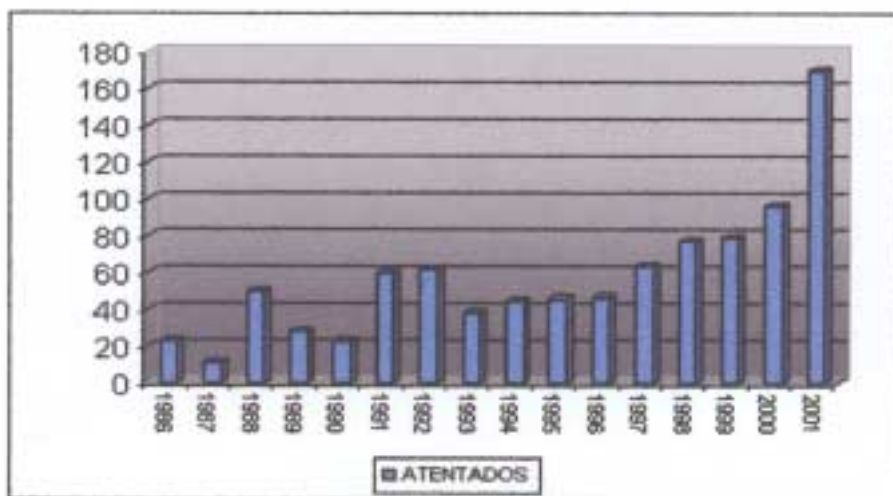
### 9. Daños producidos en bienes civiles. Ataques a la infraestructura

458. En el año 2001 los grupos armados al margen de la ley, especialmente la subversión, continuaron realizando ataques directos contra las infraestructuras eléctricas, petrolera y vial.

459. De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional, en este año se presentaron 279 atentados contra la red eléctrica. Los responsables por estos hechos fueron los grupos insurgentes: el ELN fue protagonista con el 76% de las acciones (214), seguido por las FARC con el 24% (65). Los departamentos más afectados fueron en su orden: Antioquia con el 79% de los atentados (221), Norte de Santander con el 6,8% (19) y Santander con el 3% (11). Es de resaltar que cinco municipios del departamento de Antioquia concentraron

el 40% de los daños producidos por las organizaciones subversivas a la red eléctrica: Granada, Guatapé, San Carlos, Campamento y Medellín.

460. Por otra parte, los atentados a la infraestructura petrolera se incrementaron. Teniendo en cuenta solamente el oleoducto Caño Limón - Coveñas, el más afectado por el accionar subversivo, las acciones pasaron de 96 en 2000 a 170 en 2001, es decir se registró un aumento del 77%, convirtiéndose en el nuevo pico histórico. Las pérdidas ocasionadas son enormes no sólo por los barriles derramados y el crudo dejado de producir, sino por el tamaño de las regalías que se dejaron de percibir: ascendieron de 31 millones de dólares en 2000 a algo más de 81 en 2001. A su vez, los costos para la reparación de la infraestructura y neutralizar los efectos del crudo derramado ascendieron a cerca de 17 millones de dólares.



*Fuente:* ECOPETROL.

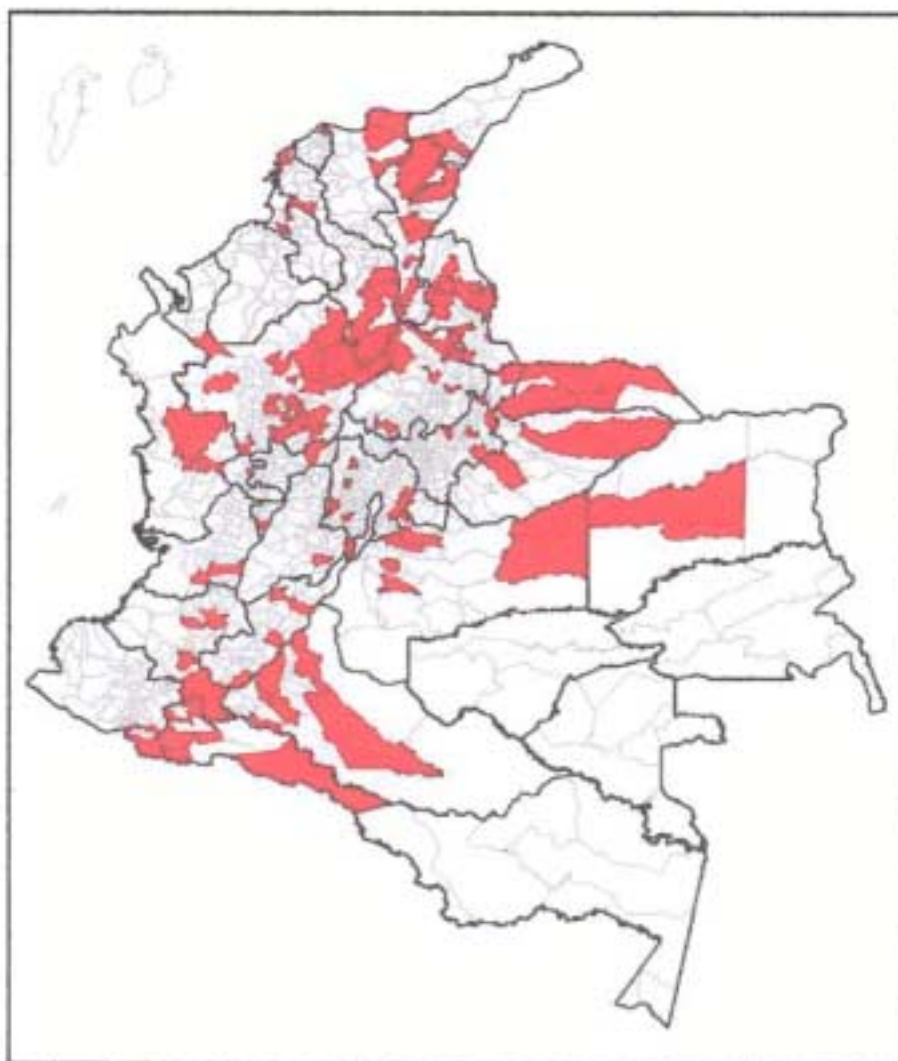
Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

461. Según el Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta el conjunto de la infraestructura petrolera los grupos subversivos realizaron 304 atentados, de los cuales las FARC fueron responsables en un 54% y el ELN en un 46%. Esta cifra indica más de una acción cada dos días, lo que afecta en gran manera la producción y el transporte del crudo, trayendo enormes consecuencias para la economía nacional.

462. La infraestructura vial también fue afectada por el accionar de los grupos insurgentes. De acuerdo a este mismo Ministerio, los atentados se incrementaron significativamente en los años 2000 y 2001, período de tiempo en el cual 60 puentes fueron destruidos.

## 10. Minas antipersonal

463. Según el Observatorio de Minas Antipersonal del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario de la Vicepresidencia de la República durante el año 2001, cada 1,7 día en promedio una persona fue víctima de los accidentes por minas.
464. Del total de las víctimas (201), el 64,2% (129) fueron miembros de la fuerza pública y 25,8% población civil.
465. El 21,4% de las víctimas murieron y los sobrevivientes presentan algún tipo de discapacidad permanente.
466. En el 29,4% de los casos no se conoce la actividad que la víctima realizaba en el momento del accidente; de las conocidas, las más frecuentes son la actividad militar o de policía con el 65%, el juego o camino al estudio con el 3% y el paso en vehículo o semoviente.
467. Según la Secretaría Técnica en Salud del Ministerio de Defensa: en 1999, murieron por accidentes causados por minas antipersonal: 27 miembros de las FFMM y fueron heridos 180. En el año 2000, murieron 36 y 181 sobrevivieron, regresando a la vida civil con limitaciones permanentes y el impacto negativo que genera en cualquier familia la discapacidad de uno de sus miembros.
468. La atención se dificulta por la distancia entre el lugar del accidente y el centro de atención; por el desconocimiento de las medidas de primeros auxilios, y por las limitaciones para la rehabilitación social y económica.
469. Los municipios que concentran mayor número de accidentes e incidentes, son en su orden: Arauquita - Arauca (15), Barrancabermeja - Santander (11), Tame - Arauca (10), Cocorná - Antioquia (10), San Carlos - Antioquia (7); San Pablo - Bolívar (7), Granada - Antioquia (6) y Arauca - Arauca (6).
470. El 88,2% de los eventos se presentaron en el área rural. Se destaca la ocurrencia de eventos en el área urbana de Santander, 42,4% de los ocurridos en dicho departamento; Arauca y Antioquia, 20 y 7,7% respectivamente.
471. Se desconoce el posible autor responsable en el 39,2% de los eventos. El 56,8% son generados por grupos al margen de la ley. De ellos, el 25,3% por el Ejército de Liberación Nacional "ELN"; el 30,1% por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia "FARC"; el 1,4% por las Autodefensas, y el 3,7% por otros, como son la delincuencia común y otros grupos insurgentes.



**Departamentos y municipios donde se registraron accidentes  
e incidentes por minas antipersonal en 2001**

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Accidente</u>	<u>Incidente</u>
Antioquia	Abejorral	1	
Antioquia	Amalfi		1
Antioquia	Andes		1
Antioquia	Anorí	1	
Antioquia	Barbosa		1
Antioquia	Bello		1
Antioquia	Briceño		2
Antioquia	Carolina		1
Antioquia	Casabe	1	1
Antioquia	Cocorná		5
Antioquia	Concepción		2

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Accidente</u>	<u>Incidente</u>
Antioquia	El Bagre	1	
Antioquia	El Carmen de Viboral		2
Antioquia	El Santuario		1
Antioquia	Frontino		1
Antioquia	Granada		1
Antioquia	Guatapé		1
Antioquia	La Unión	1	
Antioquia	Medellín		1
Antioquia	Montebello		1
Antioquia	Mutata		1
Antioquia	Peñol		2
Antioquia	Rionegro		1
Antioquia	San Carlos	1	3
Antioquia	San Francisco		2
Antioquia	San Luis		3
Antioquia	San Pedro de Urabá		1
Antioquia	San Vicente		2
Antioquia	Segovia		1
Antioquia	Yali	1	
Antioquia	Yarumal	1	
Antioquia	Zaragoza		1
<b>Total Antioquia</b>		<b>9</b>	<b>46</b>
Arauca	Arauca	1	2
Arauca	Arauquita	2	10
Arauca	Puerto Rondón	1	
Arauca	Saravena		2
Arauca	Tame	4	3
<b>Total Arauca</b>		<b>8</b>	<b>17</b>
Bolívar	Arenal	1	1
Bolívar	Cantagallo	1	4
Bolívar	Morales		3
Bolívar	Río Viejo		1
Bolívar	San Pablo	1	1
Bolívar	Santa Rosa	1	
Bolívar	Santa Rosa del Sur		1
Bolívar	Simití	1	
<b>Total Bolívar</b>		<b>5</b>	<b>11</b>
Boyacá	Chita		1
Boyacá	Cubará		3
Boyacá	Labranzagrande		1
Boyacá	San Mateo		1
Boyacá	Tasco		1
<b>Total Boyacá</b>		<b>0</b>	<b>7</b>
Caquetá	Cartagena del Chairá		1
Caquetá	Florencia		2
Caquetá	Morelia	1	

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Accidente</u>	<u>Incidente</u>
Caquetá	Puerto Rico		2
Caquetá	Solita		1
Caquetá	Valparaíso	1	
<b>Total Caquetá</b>		<b>2</b>	<b>6</b>
Casanare	Paz de Ariporo		1
Casanare	Yopal	1	
<b>Total Casanare</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Cauca	Cajibío	1	4
Cauca	El Tambo	2	
Cauca	Santa Rosa		2
Cauca	Silvia	1	
<b>Total Cauca</b>		<b>4</b>	<b>6</b>
Cesar	Aguachica		1
Cesar	Agustín Codazzi	1	
Cesar	Chiriguaná		1
Cesar	Curumaní		1
Cesar	Pelaya		1
Cesar	Robles		1
Cesar	Valledupar		1
<b>Total Cesar</b>		<b>1</b>	<b>6</b>
Chocó	Managru		1
Chocó	San Francisco de Quibdó	1	2
Chocó	Tado		1
<b>Total Chocó</b>		<b>1</b>	<b>4</b>
Cundinamarca	Cabrera		1
Cundinamarca	Fómeque		1
Cundinamarca	Gama		1
Cundinamarca	Guataqui		1
Cundinamarca	Jerusalén		1
Cundinamarca	Junín		1
Cundinamarca	La Palma	1	
Cundinamarca	Ospina Pérez		1
Cundinamarca	Puli	1	
Cundinamarca	Villeta		1
Cundinamarca	Viotá		1
<b>Total Cundinamarca</b>		<b>2</b>	<b>9</b>
Guajira	El Molino		1
Guajira	Riohacha		1
<b>Total Guajira</b>		<b>0</b>	<b>2</b>
Huila	Acevedo		1
Huila	Gigante		1
<b>Total Huila</b>		<b>0</b>	<b>2</b>
Magdalena	Ciénaga	2	
Magdalena	Fundación		1
Magdalena	Santa Marta	1	
<b>Total Magdalena</b>		<b>3</b>	<b>1</b>



<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Accidente</u>	<u>Incidente</u>
Meta	Acacias	1	
Meta	El Castillo		1
Meta	El Dorado		2
Meta	Puerto Gaitán		2
Meta	San Juan de Arama		1
Meta	San Juanito	1	
Meta	Villavicencio		1
<b>Total Meta</b>		<b>2</b>	<b>7</b>
Nariño	Puerres	1	
Nariño	San Pablo		1
<b>Total Nariño</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Norte de Santander	Abrego	1	2
Norte de Santander	Arboledas		1
Norte de Santander	Cúcuta		1
Norte de Santander	Hacari	1	2
Norte de Santander	Herrán		1
Norte de Santander	La Playa		1
Norte de Santander	Ocaña		2
Norte de Santander	San Calixto	2	2
Norte de Santander	Sardinata		4
<b>Total Norte de Santander</b>		<b>4</b>	<b>16</b>
Putumayo	La Dorada		1
Putumayo	La Hormiga	1	4
Putumayo	Mocoa		1
Putumayo	Orito		1
Putumayo	Puerto Caicedo	1	1
Putumayo	Puerto Leguízamo		1
Putumayo	Santiago		1
<b>Total Putumayo</b>		<b>2</b>	<b>10</b>
Quindío	Pijao	1	
<b>Total Quindío</b>		<b>1</b>	<b>0</b>
Risaralda	Belén de Umbría		1
<b>Total Risaralda</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
Santander	Albania		1
Santander	Barrancabermeja		12
Santander	Bucaramanga	1	
Santander	Capitanejo		1
Santander	Charta		1
Santander	Curiti	1	
Santander	Matanza	2	1
Santander	Puerto Wilches		1
Santander	Rionegro	1	
Santander	Sucre		1
Santander	Suratá	2	2
Santander	Tona		1
Santander	Zapatoca	1	

<u>Departamento</u>	<u>Municipio</u>	<u>Accidente</u>	<u>Incidente</u>
Total Santander		7	21
Sucre	Ricaurte (coloso)		1
Sucre	Since		1
Total Sucre		0	2
Tolima	Prado		1
Total Tolima		0	1
Valle del Cauca	Santiago de Cali		2
Total Valle del Cauca		0	2
Vichada	La Primavera		1
Total Vichada		0	1

*Fuente:* Base de datos de la violencia de la Sala de Estrategia Nacional, Presidencia de la República. DAS y Bitácora de Prensa del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

Procesado por el Observatorio de Minas Antipersonal del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

## **11. Indígenas, periodistas, sindicalistas y defensores de derechos humanos**

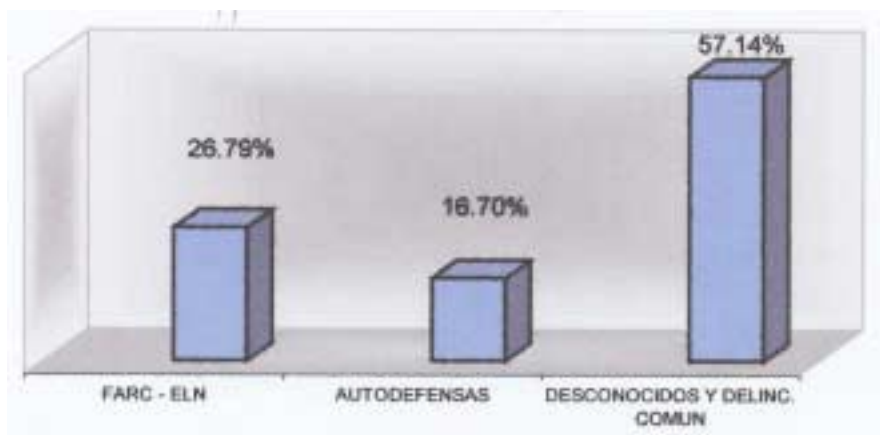
### **11.1. La situación de derechos humanos de los indígenas en 2001**

472. El Gobierno nacional a través del Programa de Protección a los Indígenas del Ministerio del Interior ha venido desarrollando una intensa labor para proteger los derechos de la población indígena; el resultado de estos esfuerzos fue la reducción de los homicidios con respecto al año 2000, cuando el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) registró más de 25 homicidios. Según información de la *Bitácora Semanal de Prensa* del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en 2001 se realizaron 24 acciones que violaron los derechos humanos de la población indígena en el país: 18 homicidios, 4 amenazas, 1 secuestro y 1 atentado.

473. De acuerdo con esta misma fuente, Cauca y Córdoba fueron los departamentos que presentaron el mayor índice de acciones contra la población indígena. En Cauca se cometieron 4 homicidios, 3 homicidios múltiples, 1 amenaza y 1 atentado; mientras que en Córdoba se registraron 3 homicidios, 1 amenaza y 1 secuestro.

474. Con respecto a los presuntos responsables, según información del DAS, entre enero de 1999 y junio de 2001, autores desconocidos y delincuencia común se adjudicaron el 57,14% de la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos de la población indígena, el 26,79% las FARC y el ELN, y el 16,7% los grupos de autodefensa.

### Violaciones de los derechos humanos de los indígenas según responsable, enero de 1999 a junio de 2001



*Fuente:* Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

475. En 2001, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación abrió investigación por el secuestro de Kimy Pernía Domico de la comunidad embera katio en Tierralta (Córdoba), el 2 de junio de 2001. Este hecho se suma a los 7 procesos abiertos en 2000; 4 de éstos por homicidio, 1 por homicidio y desaparición, 1 por homicidio y secuestro, y 1 por desaparición.

## 12. La situación de derechos humanos de los periodistas en 2001

476. Aunque el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales ha venido desarrollando una importante labor para preservar los derechos fundamentales de este gremio, en 2001 la situación de derechos humanos de periodistas y comunicadores sociales se deterioró considerablemente con respecto al año 2000.

477. La *Bitácora Semanal de Prensa* del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, registró que en 2001 se cometieron 24 acciones violatorias de derechos humanos de los periodistas en el país. De estas acciones 11 fueron homicidios, 7 amenazas, 3 secuestros y 3 atentados.

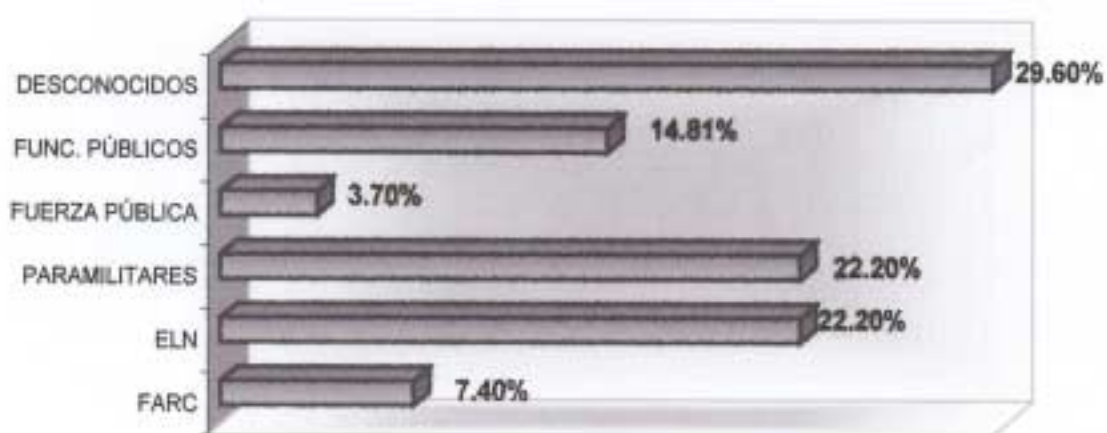
478. Según datos de la misma fuente, el departamento del Valle reportó el mayor índice de homicidios (3); mientras que en Bogotá, Valle y Nariño se produjeron la mayor cantidad de amenazas (5).

479. Por su parte, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), registró un aumento en el número de periodistas asesinados con respecto a años anteriores, pues se contabilizaron 11 asesinatos, mientras que en 2000 se cometieron 6 y en 1999, 7.

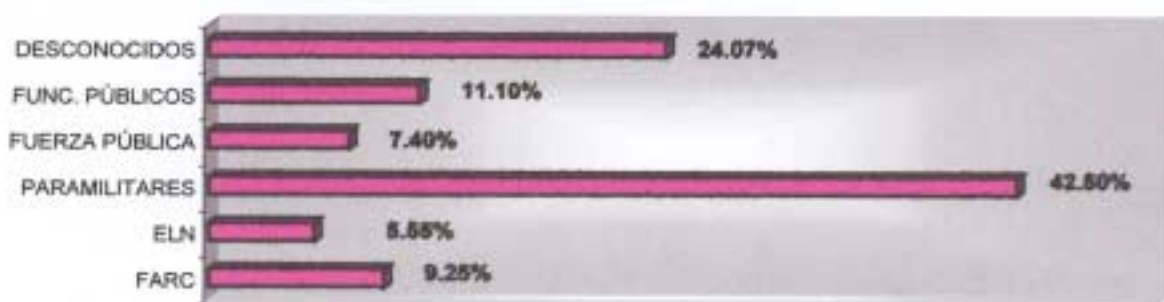
480. La FLIP registró durante el año 2001 54 amenazas a comunicadores sociales y periodistas (el doble con respecto a 2000), aunque se estima que el número puede ser mayor. Bogotá fue nuevamente el lugar donde se presentaron mayor número de amenazas (12), aunque también se destacaron los departamentos de Cauca, Valle, Caldas y Caquetá. Esta entidad reportó que el 87,03% de las amenazas fueron cometidas contra hombres, mientras que apenas el 12,96% fueron efectuadas contra mujeres.

481. La lista de los presuntos autores de las amenazas la encabezan las autodefensas con el 42,5%, le siguen los grupos desconocidos con 24,03%, las FARC con 9,25%, y el ELN con 5,55%. Estos datos contrastan con las cifras de 2000 que responsabilizan principalmente a grupos desconocidos.

**Presuntos autores de amenazas a periodistas en 2000**



**Presuntos autores de amenazas a periodistas en 2001**



*Fuente:* Asociación Democrática para la Defensa de los Derechos Humanos (ASDEH).

Procesado por el Observatorio de DDHH y DIH, Vicepresidencia de la República.

482. El Estado colombiano trabaja en el esclarecimiento de los casos en la justicia. A finales de 2001 estaban radicados en la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación 35 procesos donde han sido víctimas periodistas y comunicadores sociales, de los cuales 28 son casos de homicidio, 1 de tentativa de homicidio, 5 de amenazas y 1 de amenaza y secuestro.

483. Entre los casos de periodistas en la UDH se cuentan 7 casos por homicidio ocurridos en 1998, 8 en 1999, 5 en 2000; 2 en 2001 por las muertes de los periodistas Flavio Iván Bedoya Sarriá, en Tumaco (Nariño) el 27 de abril y Yesid Marulanda Romero, en Cali el 3 de mayo. El 30 de enero de 2002 fue asesinado en Manizales, Orlando Sierra, subdirector del diario *La Patria*.

### **13. La situación de derechos humanos de los sindicalistas en 2001**

484. Durante 2001, los sindicalistas fueron objeto de numerosas violaciones a los derechos humanos. Según información de la *Bitácora Semanal de Prensa* del Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en 2001 se efectuaron 24 homicidios, 5 amenazas, 3 secuestros, 1 desaparición y 1 atentado contra los derechos humanos de los sindicalistas. Santander fue el departamento que registró el mayor índice de homicidios, 9, seguido por Atlántico con 3 casos.

485. Esta información contrasta con los datos suministrados por el Comité Interinstitucional de los Derechos Humanos de los Trabajadores que muestra que durante el año 2000 hubo 128 dirigentes sindicales, activistas y trabajadores sindicalizados asesinados. Hasta junio de 2001 se contabilizaron 54 homicidios.

486. Uno de los atentados más deplorables contra los derechos fundamentales de los sindicalistas fue el secuestro y posterior asesinato del presidente de la Unión Sindical Obrera (USO), seccional Cartagena, Aury Sara Marrugo y de su escolta Enrique Arellano, el 5 de diciembre de 2001 por las Autodefensas Unidas de Colombia, por supuesta vinculación con el ELN.

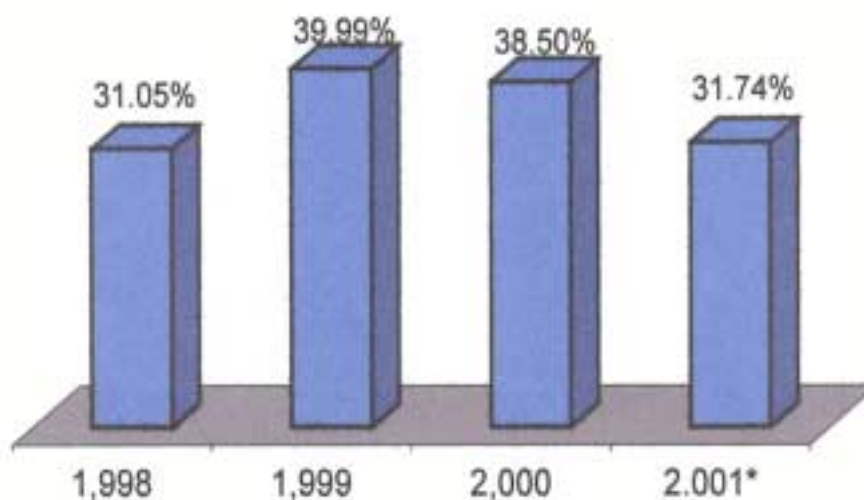
487. Los trabajadores de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) suspendieron parcialmente sus labores en la refinería de Cartagena y en otros centros del país en protesta por los asesinatos.

488. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía abrió nueve procesos por violación a los derechos humanos de los sindicalistas en 2001; procesos que se suman a las 8 investigaciones abiertas durante el año 2000.

### **14. La situación en las cárceles del país en 2001**

489. Según el INPEC, el nivel de hacinamiento al interior de las cárceles del país en 2001 fue de 31,74%, constituyéndose así como el año que registra el menor grado de hacinamiento (después de 1998) durante la Administración del Presidente Pastrana.

### Hacinamiento en las cárceles del país, 1998-2001



Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

490. A partir del segundo semestre del año, el nivel de hacinamiento registró una disminución considerable, ya que de 37% en el mes de julio, pasó a 16% en el mes de diciembre.

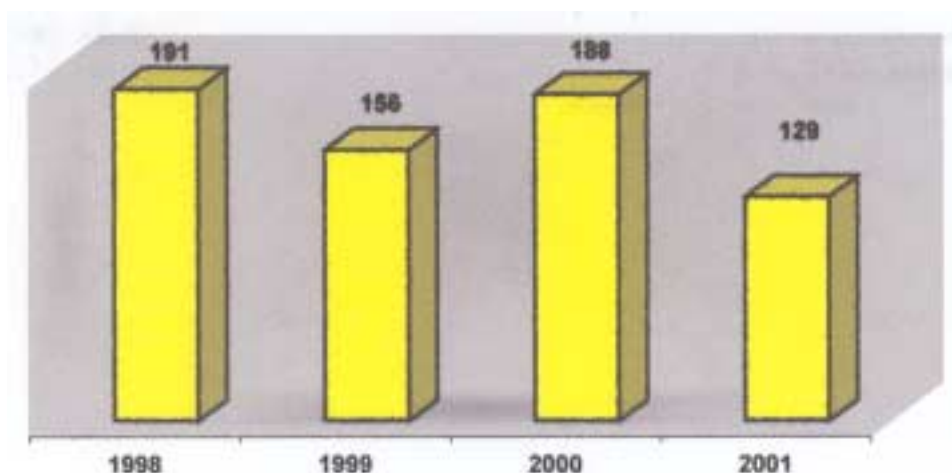


Fuente: INPEC.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

491. El saldo de muertes violentas al interior de los establecimientos carcelarios en 2001 fue de 128 muertos, el menor índice registrado desde 1998.

### Muertes violentas al interior de los penales, 1998-2001

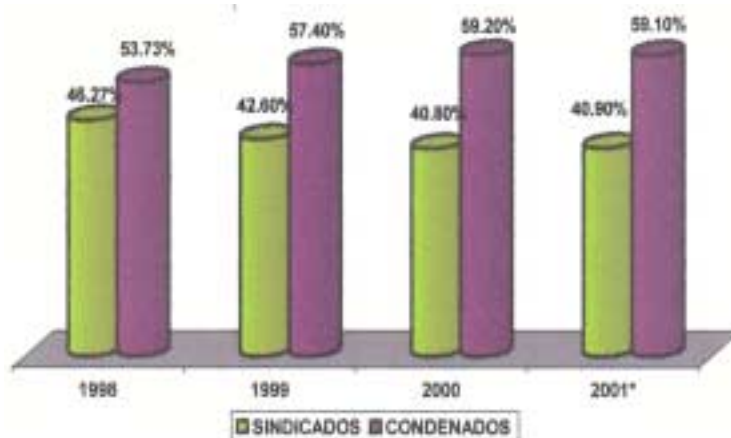


Fuente: INPEC.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

492. La situación jurídica de los reclusos se mantuvo en 2001 con respecto al año anterior, pues el 40,90% del personal recluso está sindicado, y el 59,10% ya han recibido una condena.

### Promedio situación jurídica reclusos, 1998-2001



Fuente: INPEC.

Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de derechos humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

493. En el período comprendido entre septiembre y diciembre de 2001, el INPEC efectuó 41 inspecciones y requisas de establecimientos carcelarios en todo el país, en las cuales se decomisaron 7.934 armas blancas de fabricación casera.

494. La dirección del INPEC ha procedido al retiro de varios funcionarios. Desde enero de 2000 hasta junio de 2001 fueron llamados a calificar servicios 442 miembros, de los cuales 214 fueron retirados del servicio por motivos disciplinarios.

## **VI. DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

### **Artículo 1 - Derecho de libre determinación de los pueblos**

#### *Normas de la Constitución Política de 1991*

495. El párrafo 1 del artículo 1 de la Constitución dispone:

*"Título I. De los principios fundamentales*

#### *Artículo 1*

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

#### *Principio de jerarquía normativa*

496. Prevé que en el ordenamiento normativo tiene primacía la Constitución Política sobre cualquier otra norma expedida por otra autoridad.

497. En el preámbulo y los principios fundamentales del título I de la Constitución se consagran los fines de la Nación, la unidad, asegurar la vida a sus integrantes, convivir, trabajar, ejercer la justicia, el principio de igualdad de las personas ante la ley, la búsqueda de un orden social, económico y político justo.

#### *Principio de solidaridad*

498. La Corte Constitucional en sentencia T 533, de 23 de septiembre de 1992 declaró que "El principio de solidaridad ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en una norma constitucional vinculante para todas las personas que integran la comunidad. La decisión de elevar a rango constitucional el principio de solidaridad social tuvo su origen en el repudio a la injusticia social y en la convicción de que su gradual eliminación compromete a la sociedad entera y al Estado".



*Principio de la dignidad*

499. En sentencia T 499 de 21 de agosto de 1992 reiteró la Corte Constitucional el principio de dignidad, como "el respeto que debe inspirar todas las actuaciones del Estado. Los funcionarios públicos están en la obligación de tratar a toda persona, sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco. La integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal".

*La soberanía*

500. Reside en el pueblo y el poder público emana del pueblo, como lo dispone el artículo 3 de la Constitución. Ese poder lo ejerce mediante la democracia directa o la representativa:

*"Artículo 9*

Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto de la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia."

501. Sobre los párrafos 2 y 3 del artículo 9, la Constitución dispone lo siguiente.

*La protección a los recursos naturales*

502. Se encuentra garantizada por el artículo 80 de la Carta que señala que se planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible, la conservación y la restauración. Se debe además prevenir y controlar el deterioro ambiental imponiendo sanciones y reparaciones. Se propende por proteger ecosistemas en zonas fronterizas.

503. Algunas normas internacionales ratificadas por Colombia en este tema son:

- Conservación y administración de áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico sudeste, Protocolo firmado en Paipa el 21 de septiembre 1989 y aprobado mediante Ley N° 12 de 28 de julio de 1992.
- Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de aguas del mar por hidrocarburos, aprobado mediante Ley N° 55 de 1989.
- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, aprobada mediante Ley N° 29 de 1992.

*Territorio Colombiano*

504. En el artículo 101 de la Carta se define el territorio colombiano a través de los límites establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, ratificados por el Presidente y los definidos en laudos arbitrales en que sea Parte Colombia.

505. Se debe tener en cuenta que los tratados sobre límites que definen el territorio colombiano, por decisión de la Corte Constitucional en su sentencia C-400 artículo 102 de 1998 forman parte del "Bloque de Constitucionalidad".

506. Es pertinente incluir en este aparte los recursos arqueológicos que forman parte de la riqueza cultural de nuestra Nación. En este sentido se debe tener en cuenta el artículo 72 de la Constitución y los tratados ratificados por Colombia al respecto.

#### *Propiedad del subsuelo y los recursos naturales*

507. En el artículo 332 de la Carta se establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

#### *Explotación de recursos naturales no renovables*

508. En el artículo 360 de la Carta se estipula que por ley se determinarán las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Mediante la Ley N° 144 de 1994 se estableció el régimen de regalías y compensaciones para la explotación de estos recursos.

#### ***Disposiciones del Código Penal***

509. El nuevo Código Penal (Ley N° 599 de 24 de julio de 2000) consagró en su título XI la protección de los valores jurídicos de los recursos naturales y el medio ambiente. El capítulo 1 de este título consagra los siguientes tipos penales:

- Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales. Cuando se violen las normas del Código de Recursos Naturales y legislación complementaria, por conductas definidas como introducir, explotar, transportar, traficar, comerciar, aprovechar, o beneficiarse de especímenes, productos o partes de recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, puede ser sancionado con pena de prisión de 2 a 5 años y multa hasta 10.000 salarios mínimos legales.
- Artículo 329. Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales.
- Artículo 330. Manejo ilícito de microorganismos nocivos.
- Artículo 331. Daños a los recursos naturales.
- Artículo 332. Contaminación ambiental.
- Artículo 333. Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo.
- Artículo 334. Experimentación ilegal en especies animales o vegetales.
- Artículo 335. Pesca ilegal.

- Artículo 336. Caza ilegal.
- Artículo 337. Invasión de áreas de especial importancia ecológica.
- Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales.
- Artículo 339. Consagra los delitos culposos con reducción de pena, al atenuante de la culpa.

## **Artículo 2 - Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto y no discriminación**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

510. En el artículo 2 de la Carta sobre los fines esenciales del Estado, se define el objeto del Estado colombiano de la siguiente manera.

511. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover los derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

512. Al hacer referencia a los principios que orientan la actuación de los funcionarios públicos, en cualquiera de las ramas del poder público, se acude a la disposición constitucional del segundo párrafo del artículo segundo, que dice: las autoridades de la República están instituidas para proteger a todos los residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

513. En relación con el derecho a la igualdad, el artículo 13 de la Carta señala: todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

514. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

515. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

516. La Corte Constitucional ha establecido que la efectividad de la igualdad material de que trata esta disposición es la función promocional de la cláusula transformadora del Estado social de derecho, consagrada en el artículo 1 de la Carta. En otras palabras la igualdad formal es al Estado formal de derecho lo que la efectividad de la igualdad material es al Estado social de derecho.

517. Igualmente se destaca que la consagración explícita de la igualdad tiene por lo menos tres dimensiones en la Constitución: como generalidad, como equiparación y como diferenciación, así:

- La igualdad como generalidad: es la consagración de la igualdad ante la ley para efectos de los derechos y deberes, así como de los procedimientos. Está consagrada en la Carta en las siguientes materias y disposiciones: a) designada por la palabra "personas"; arts. 2, 8, 30, 38, 42, 46, 91, 92 y 95; b) designada por la alocución "todos"; arts. 13, 14, 15, 16, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 36, 49, 52, 54, 67, 69, 74, 79, 86, 87 y 229; c) designada por la palabra "los colombianos"; arts. 24, 35, 57, 70, 95 y 216; d) designada por la palabra "nadie"; arts. 12, 18, 29 y 33; y e) designada por la expresión "ciudadano"; arts. 40 y 95.
- La igualdad como equiparación: se encuentra consagrada en los artículos 43 (igualdad de la mujer y el hombre) (igualdad de derechos y deberes de la pareja).
- La igualdad como diferenciación: es la diferencia entre distintos. Está regulada en los incisos 2 y 3 del artículo 13 (adopción de medidas en favor de grupos marginados o débiles), en el artículo 58 (criterios para fijar la indemnización por expropiación: los intereses de la comunidad y del afectado), y en los artículos 95.9 y 362 (principios tributarios: equidad y progresividad).

518. Sin duda, uno de los principios constitucionales de mayor trascendencia en el desarrollo del constitucionalismo colombiano, con ocasión a la expedición de la Constitución Política de 1991 es el relativo al derecho a la igualdad. En aplicación de este precepto se han registrado importantes cambios en la estructura jurídica y social del país, que se constituyen en paradigmas en el ámbito regional.

519. En materia de género, por ejemplo, son varias las conductas que hoy constituyen hechos del pasado por cuanto en el proceso de adecuación de las leyes al nuevo orden jurídico trazado por la Constitución Política Nacional vigente han sido declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, lo cual no era posible a la luz de la Constitución Política de 1886, derogada luego de un amplio consenso nacional que tuvo su máxima expresión en la Asamblea Nacional Constituyente de 1990-1991, que promulgó la actual Carta Magna de los colombianos.

520. Ejemplos de dichos avances lo constituyen la eliminación de algunas conductas relativas a los derechos de la mujer, entre las cuales vale la pena destacar las siguientes: consagrar una causal de nulidad del matrimonio que sólo se predicaba de la mujer<sup>6</sup>; negar de plano a la población femenina el acceso a la única escuela de cadetes del país<sup>7</sup>; que una entidad de seguridad social permitiera a los hombres, y no a las mujeres, afiliarse a sus cónyuges<sup>8</sup>; la antigua

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-082 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-624 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

exigencia en el sentido de que el matrimonio debía celebrarse exclusivamente en el domicilio de la mujer<sup>9</sup>; que a ésta se le prohibiera trabajar en horarios nocturnos<sup>10</sup>, entre otras.

521. Alcances del Principio de Igualdad. El concepto de la igualdad ha ido evolucionando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así, en un primer pronunciamiento, la Corporación sostuvo que la igualdad implicaba el trato igual entre los iguales y el trato diferente entre los distintos<sup>11</sup>. En un segundo fallo la Corte agregó que para introducir una diferencia era necesario que ésta fuera razonable en función de la presencia de diversos supuestos de hecho<sup>12</sup>. En una tercera sentencia la Corporación ha defendido el trato desigual para las minorías<sup>13</sup>. Continuando con la depuración de los alcances de dicho principio, en sentencia de unificación la Corte señaló.

522. El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- en primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- en segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- en tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- en cuarto lugar, que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

523. De acuerdo con el pronunciamiento de la Corte, si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución.

524. En el capítulo sobre avances de la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario presentado con anterioridad en este informe se señalan medidas orientadas a garantizar los derechos consagrados en el Pacto.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-02 de 1992.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-422 de 1992.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-416 de 1992, reiterada en el fallo T-429 del mismo año.

### **Artículo 3 - Igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos humanos**

#### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

525. El artículo 43 de la Constitución dispone:

"La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia."

526. Además según el artículo 40, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del poder político, sin discriminación de sexo o género.

527. La Ley del estatuto del trabajo, prevista en el artículo 53 de la Carta, establece entre los principios la protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

#### ***Disposiciones normativas y otras acciones***

528. En el país se han dado importantes fenómenos de vinculación de las mujeres a la vida socioeconómica y al ámbito público, dentro de los procesos de modernización de políticas e instituciones y como parte de metas nacionales de equidad social. Es indudable que las mujeres se han beneficiado con éstas y que han asumido, al mismo tiempo, nuevas tareas y responsabilidades no siempre correspondidas con el acceso a recursos y servicios. La remoción de las barreras que impiden la plena participación de las mujeres ha sido el objetivo de las instituciones desde 1990.

529. Se han venido diseñando políticas, programas y mecanismos que corresponden a diversas concepciones teóricas y programáticas y a diferentes puntos de vista sobre las formas de intervenir las políticas macro y de responder a la vez al principio de la equidad para las mujeres. En este sentido, se ha dado un avance en la concepción de las políticas públicas, que se viene traduciendo lentamente en acciones para el logro de dicha equidad.

530. Durante el período 1990-2001, los sucesivos Gobiernos han realizado esfuerzos meritorios para colocar los asuntos de la equidad para las mujeres en la agenda de las políticas públicas.

531. A partir de 1994 Colombia se propuso darle una mayor institucionalidad a los temas de equidad para la mujer, y creó diferentes instancias de carácter nacional, sectorial y territorial como la Comisión Asesora para la Equidad y Participación de la Mujer (Decreto N° 2055 de 1994), así como la Secretaría de la Mujer y Género en la Presidencia de la República y la Unidad de Género a cargo de una Ministra del Despacho. Ambas instancias funcionaron como órganos técnicos de la Comisión Asesora hasta finales de 1995 cuando entró en operación la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, transformada en Consejería Presidencial, mediante el Decreto N° 1182 de 29 de junio de 1999.

532. En desarrollo de su objeto, dicha instancia ha perfilado su misión alrededor de la institucionalización de la equidad para las mujeres en la agenda del desarrollo social, económico, político y cultural del país. Esta misión parte de un enfoque de igualdad y equidad que busca

integrar las necesidades específicas de las mujeres en las políticas macro; que reconoce las diferencias sociales, culturales y económicas que existen entre hombres y mujeres; y que admite la división sexual del trabajo tanto en el plano material, como cultural y simbólico.

533. En esta década se pasó de una concepción poblacional (las mujeres como grupo sujeto de acciones específicas) a una concepción de políticas públicas para las mujeres que señala como prioridad el emprender acciones positivas para ellas; así se ha dejado atrás una institucionalidad que apoyaba iniciativas puntuales, para asumir una de tipo transversal que promueve y apoya la inclusión de los temas de equidad para las mujeres en las políticas y programas sectoriales.

534. La Ley N° 188 de 1995 del Plan Nacional de Desarrollo, 1994-1998 creó la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (hoy Consejería Presidencial), como una unidad administrativa especial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyas funciones se dirigen a impulsar las políticas de equidad para las mujeres y en un marco más amplio, a promover procesos de convivencia ciudadana y contribuir, desde su misión específica, al fortalecimiento del Estado como garante de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

535. En el Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002, "Cambio para Construir la Paz", quedó reflejado el compromiso y la voluntad política del actual Gobierno con las colombianas, al contemplar la adopción de un Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres:

"(...) Un Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres es el instrumento a través del cual el Estado colombiano se propone dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad y a los acuerdos internacionales suscritos por el país respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Se hace efectivo mediante el diseño y formulación, en diferentes sectores, de estrategias que permitan superar las limitaciones y obstáculos que impiden la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la vida política, económica, familiar, social, cultural, en cargos de toma de decisiones y en el poder público..."<sup>14</sup>

#### *Igualdad jurídica*

536. Hoy son evidentes los avances en cuanto al reconocimiento efectivo de la igualdad entre hombres y mujeres.

537. Poco a poco la lucha de las mujeres por lograr el reconocimiento de una igualdad jurídica, de la mano con la acción gubernamental, se fue concretando en diversas normas que ayudaron a transformar ese estado de cosas.

538. El nuevo Código Penal (Ley N° 599 de 2000) en su título IV Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, consagra a partir del artículo 205 los siguientes delitos:

---

<sup>14</sup> Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (1998). Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002, "Cambio para construir la paz".

*Capítulo 1. De la Violación*

Acceso carnal violento.

Acceso sexual violento.

Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir.

*Capítulo 2. De los actos sexuales abusivos*

Acceso carnal abusivo con menor de 14 años.

Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir.

El acceso carnal se encuentra definido en el artículo 212 del Código Penal como la penetración del miembro viril por vía anal, vaginal u oral, así como la penetración vaginal o anal de cualquier otra parte del cuerpo humano u otro objeto.

En los delitos mencionados el actor del delito puede ser un hombre o una mujer.

539. De otra parte, el Presidente de la República sancionó la Ley N° 731 de enero de 2002, "por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales". La ley tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos, y consagra medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. Para tales efectos, la norma prevé una serie de mecanismos, entre los que se destacan la participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento del sector rural; la creación de cupos y líneas de créditos con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos; la creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, entre otros.

*Avances recientes en el ámbito laboral*

540. Las mujeres representan el 51% de la población y la actual coyuntura económica de recesión afectó el nivel del ingreso de las familias, lo cual ha incrementado la participación femenina en el mercado laboral. Al finalizar la década de los noventa, el crecimiento de la participación de la mujer en el mercado laboral fue más acelerada que el de los hombres. La tasa de ocupación femenina varió de 37,6 en 1990 a 41,7 en 1999, mientras que la de los hombres se mantuvo estable.

541. La tasa de desocupación femenina fue mucho más alta que la masculina en 1999 y por otra parte, se incrementó la participación femenina en el trabajo informal, es decir, que la calidad del empleo femenino ha empeorado.

Año	Desempleo		Ocupación		Informalidad	
	H	M	H	M	H	M
1997	9,8	15,1	65,5	41,6	--	--
1998	12,5	18,0	63,9	41,6	53,9	55,7
1999	17,2	23,3	61,1	41,7	--	--
2000	--	--	--	--	59,2	60,9

*Fuente:* Encuesta Hogares Dane, septiembre de cada año en Informe sobre Desarrollo Humano Colombia 2000 DNP.



542. Según una investigación conjunta de la Defensoría del Pueblo y el Instituto de Derechos Humanos y Relaciones Internacionales, la discriminación hacia las mujeres se manifiesta en la violencia intrafamiliar y en la agresión sexual que se ejerce sobre buena parte de ellas. En la esfera laboral ha mejorado su participación laboral, pero hay una desventaja en la remuneración por trabajo igual al del hombre y en el acceso al poder político. A causa del conflicto armado, las mujeres sufren los mayores rigores del desplazamiento, cuando asumen la dirección del hogar y sus responsabilidades. Con frecuencia son víctimas de violencia sexual ejercida por los actores armados.

543. Hoy Colombia puede registrar felizmente un importante avance en la búsqueda de la equidad y la igualdad de oportunidades. Se trata de la Ley N° 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, adoptada con la finalidad de crear los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público. Entre los preceptos de dicha ley se estipula la implementación de "... acciones positivas orientadas a la comprensión y superación de los obstáculos que dificultan la participación de la mujer en los niveles de decisión del sector privado".

544. Si bien aún no se cuenta con un balance de la aplicación de la ley en mención, vale la pena destacar que su efectividad se ha visto reflejada en la composición del Gabinete ministerial de la Administración que concluye el próximo 7 de agosto de 2002, y de la entrante, cuya nómina anunciada supera ampliamente dicha cuota, toda vez que ha designado a 6 mujeres, en un gabinete que se prevé estará integrado por 13 [funcionarios](#), en el que se destaca el nombramiento de una mujer como Ministra de Defensa Nacional, por primera vez en la historia del país.

545. Otras acciones a favor de las mujeres se encuentran señaladas en el desarrollo del artículo 43 del Pacto.

#### **Artículo 4 - Protección de los derechos humanos en los estados de excepción**

##### *Normas de la Constitución Política de 199*

546. El capítulo 6 del título VII de la Carta regula los estados de excepción, que son el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia social y grave calamidad pública (art. 215), este último subsidiario a los dos primeros. Los estados de excepción fueron reglamentados por la Ley estatutaria N° 137 de 1994.

547. La Corte Constitucional ha afirmado reiteradamente que la adopción de los estados de excepción no es un acto político sometido a la discrecionalidad del Gobierno sino que frente a la proposición jurídica indeterminada contenida en los artículos 212 a 215, el Presidente de la República realiza el razonamiento lógico pertinente de adecuación de los supuestos de hecho al supuesto jurídico contenido en dichas normas.

548. Es así como el Gobierno tiene las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación.

549. Disposición similar se encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Colombia y aprobada por la Ley N° 16 de 1972, en su artículo 27.

550. *Jurisprudencia*. Extracto de la Sentencia de la Corte Constitucional C-466 del 18 de octubre de 1995, sobre el tema:

"La evaluación de los factores determinantes de la situación irregular compete, en principio, al Presidente de la República como responsable del mantenimiento del orden. Es él quien, verificando la existencia de ciertas condiciones de hecho, decreta con la firma de todos los ministros, la vigencia del correspondiente estado de excepción.

Tal declaración tiene como consecuencia, un trastorno temporal en el funcionamiento en el estado de derecho, *v.gr.* se desdibuja la separación de las ramas del poder puesto que el Gobierno va a hacer las veces de legislador en aquellos ámbitos afectados por los factores generadores del desorden y, precisamente para contrarrestarlos. Es esa la finalidad de los decretos extraordinarios y es la que justifica su contenido...

Compete al Presidente de la República como responsable de la conservación y mantenimiento del orden público, determinar ante cuáles circunstancias perturbadoras del mismo es pertinente acudir a la medida de excepción contenida en el artículo 213 del estatuto supremo -estado de conmoción interior- como también dictar aquellas normas destinadas a lograr su restablecimiento o impedir la extensión de sus efectos.

En desarrollo de dichas atribuciones el Presidente de la República no goza de una discrecionalidad absoluta, pues en tratándose de la implantación de tal estado excepcional, la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia..."

551. Sobre el particular la Corte Constitucional se ha pronunciado también, en la sentencia C-004 de 1992, en el siguiente sentido:

"... la regulación constitucional de los estados de excepción - estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia- responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aún en situaciones de anormalidad. La necesidad no se convierte en fuente de derecho y en vano puede apelarse, en nuestro ordenamiento, al aforismo *salus reipublicae suprema lex est*, cuando, ante circunstancias extraordinarias, sea necesario adoptar normas y medidas que permitan enfrentarlas. Los estados de excepción constituyen la respuesta jurídica para este tipo de situaciones..."

Los estados de excepción en cuanto significan el acrecentamiento temporal de los poderes del Presidente y la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el mínimo sacrificio posible, atendidas las circunstancias extraordinarias, del régimen constitucional ordinario y garantizar el rápido retorno a la normalidad. Este principio de eficacia y economía de los

poderes excepcionales tiene, entre otras proyecciones, las siguientes: no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales..."

***Posición del actual Gobierno frente a los estados de excepción***

552. No obstante la situación de orden público por la que ha venido atravesando el país y el reciente desafío de las FARC al conjunto de la institucional, cabe resaltar que durante la administración del Dr. Andrés Pastrana Arango no se acudió en ninguna oportunidad a la declaratoria de estados de excepción.

**Artículo 5 - Garantía sobre los derechos reconocidos en el Pacto**

***Normas de la Constitución Política de 1991***

553. La Carta es prolija en la materia. En particular, en su artículo 94, confirma la existencia de otros derechos inherentes a la persona humana que no se encuentren en los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes.

554. *Jurisprudencia.* La Corte Constitucional en sentencia C-027 de 5 de febrero de 1993 analizando el respeto de los derechos fundamentales como el eje central de la Constitución, decía:

"La Corte ha querido estimular la aplicación efectiva de la nueva Constitución en todos los complejos niveles de nuestro vasto entramado social, entendiendo que así no solo cumple su misión de guardiana de su integridad sino que reaviva la fe de nuestros ciudadanos en las reales posibilidades del derecho como instrumento dispensador de justicia.

(...)

En múltiples oportunidades este cuerpo judicial ha puesto de resalto que el respeto y efectividad de los derechos fundamentales, es eje principalísimo en la axiología que inspira la Carta de 1991.

De ahí que el control jurídico de constitucionalidad que ésta adscribe a la Corte Constitucional, se instituya junto con otros mecanismos -como la tutela- fundamentalmente para la defensa de los derechos fundamentales.

Ese mismo celo explica en la Carta de 1991 una serie de dispositivos amplificadores del contenido tutelar en esta materia, en la cual el constituyente plasmó la idea de prevalencia de los valores y principios por sobre su consagración positiva al contemplar los mecanismos de protección que a manera puramente ejemplificativa se citan a continuación:

(...)

Al indicar de manera categórica en su artículo 94 que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la parte dogmática es puramente indicativa, al señalar que tal enunciación y la contenida en los convenios internacionales vigentes,... no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos."

### ***Nuevo Código Penal***

555. El Código Penal -Ley N° 599 de 2000- fue aprobado el 24 de julio de 2000 y entró en vigencia un año más tarde.

556. El Código, en el título II denominado "Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario", consagra los siguientes tipos penales:

Artículo 135. Homicidio en persona protegida

Artículo 136. Lesiones en persona protegida

Artículo 137. Tortura en persona protegida

Artículo 138. Acceso carnal violento en persona protegida

Artículo 139. Actos sexuales violentos en persona protegida

Artículo 140. Circunstancias de agravación

Artículo 141. Prostitución forzada o esclavitud sexual

Artículo 142. Utilización de medios y métodos de guerra

Artículo 143. Perfidia

Artículo 144. Actos de terrorismo

Artículo 145. Actos de barbarie

Artículo 146. Tratos inhumanos y degradantes, experimentos biológicos en persona protegida

Artículo 147. Actos de discriminación racial

Artículo 148. Toma de rehenes

Artículo 149. Detención ilegal y privación del debido proceso

Artículo 150. Constreñimiento a apoyo bélico

Artículo 151. Despojo en el campo de batalla

Artículo 152. Omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria

- Artículo 153. Obstaculización de tareas sanitarias y humanitarias
- Artículo 154. Destrucción y apropiación de bienes protegidos
- Artículo 155. Destrucción de bienes e instalaciones de carácter sanitario
- Artículo 156. Destrucción o utilización ilícita de bienes culturales y de lugares de culto
- Artículo 157. Ataque contra obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas
- Artículo 158. Represalias
- Artículo 159. Deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil
- Artículo 160. Atentados a la subsistencia y devastación
- Artículo 161. Omisión de medidas de protección a la población
- Artículo 162. Reclutamiento ilícito
- Artículo 163. Exacción o contribuciones arbitrarias
- Artículo 164. Destrucción del medio ambiente.

## **Artículo 6 - Derecho a la vida**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

557. El artículo 11 de la Constitución dispone: "El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte".

### ***Disposiciones normativas y otras acciones***

558. Como se detalla en otro aparte del presente informe, en los últimos años se ha agudizado el conflicto armado interno y las infracciones del derecho internacional humanitario. El número de registros de infracciones del derecho internacional humanitario ha crecido en los últimos tres años. El homicidio es la infracción del derecho internacional humanitario más frecuente, y su crecimiento es notorio. Algunas de las acciones y los logros obtenidos por Colombia en la protección del derecho a la vida han sido presentados ampliamente en anteriores capítulos.

### ***Educación en derechos humanos***

559. En este aparte se destacan algunas acciones adelantadas por el Estado colombiano tendientes a promover una cultura de respeto a la vida y a otros derechos fundamentales, las cuales son coincidentes con la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos, con ocasión de la evaluación del cuarto informe de Colombia, referente a programas de educación y formación que fomenten el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana.

*Construcción de una cultura de paz en la escuela colombiana*

560. Este programa, de carácter nacional, se orienta a la adopción de conocimientos y mecanismos en torno al tema de resolución de conflictos, respeto de los valores de la democracia, derechos humanos y derecho internacional humanitario, aplicables a la totalidad de una comunidad escolar, involucrando los diversos actores de la comunidad educativa, apoyados en la preparación de programas factibles y sostenibles de mediación con pares, iniciando sus actividades con experimentos en instituciones educativas piloto, que se repitan a nivel nacional.

561. El programa parte de un componente de formación de agentes multiplicadores en los siguientes temas: comprensión y análisis del conflicto, desarrollo de habilidades de comunicación y desarrollo de capacidad de negociación y mediación y un programa de solución de conflictos que se diseñará en cada escuela.

562. El programa se inició en el año 2000, con la participación de las Secretarías de Educación de los 33 departamentos del país, la Policía Nacional, la Corporación Excelencia para la Justicia, la Cámara de Comercio, el Ministerio del Interior, apoyo del PNUD y la asesoría canadiense de la Red de Interacción para la Resolución de Conflicto.

563. Las entidades que a continuación se mencionan adelantan acciones educativas en derechos humanos:

- a) A nivel gubernamental: Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, en particular la Dirección General de Derechos Humanos y las Direcciones Generales de Comunidades Negras y de Asuntos Indígenas, Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Academia Diplomática, Ministerio de Defensa Nacional, tanto en sus escuelas de formación como a través de las oficinas de derechos humanos de las tres fuerzas y de la Policía Nacional, Oficina del Alto Comisionado para la Paz Diplomado U. Rosario, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán, Red de Solidaridad Social;
- b) A nivel estatal: Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público, Fiscalía General de la Nación;
- c) A nivel no gubernamental se tiene conocimiento de actividades educativas por parte de las siguientes organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales con mayor experiencia, capacidad técnica y cobertura: CINEP, Corporación Viva la Ciudadanía, Fundación Social, Fundación Presencia, Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación (IPC), INDEPAZ, REDEPAZ, JUSTAPAZ, Paz y Democracia y Red de Iniciativas por la Paz, Organización Nacional Indígena (ONIC).

564. Es importante destacar las labores de educación, información y promoción del derecho internacional humanitario, que adelanta el CICR con la comunidad en general y con los organismos de seguridad del Estado.

565. Asimismo, la delegación en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados apoya de manera activa las labores educativas para la población en situación de desplazamiento que realizan entidades estatales.

566. De otra parte, la oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos brinda asesoría técnica en materia educativa a diversas instancias del Estado, entre ellas a la Procuraduría General de la Nación.

*En relación con la educación formal*

567. En cumplimiento de las normas constitucionales y de la Ley N° 115 de 1994 y el reconocimiento vital de los procesos educativos en el rumbo de las relaciones entre las personas, el Ministerio de Educación desarrolla estrategias educativas encaminadas a la formación de los distintos actores de la sociedad y en particular de la comunidad educativa.

568. En ese sentido, la Ley general de educación, Ley N° 115 de 1994, establece que cada institución educativa debe formular su propio Proyecto Educativo Institucional (PEI), a través del cual los principios, los objetivos, la política educativa y los lineamientos curriculares se traducen en una propuesta concreta de desarrollo educativo, construida colectivamente por la comunidad educativa. Es un proceso de desarrollo humano y de la institución escolar en el nivel local, regional y nacional.

569. El PEI es un mecanismo para la reinención de la institución escolar alrededor de ejes fundamentales como el ejercicio de la democracia participativa, la autonomía, la recuperación y la revalorización de la propia entidad, reconociendo la interculturalidad, la flexibilidad y apertura de los procesos y la dimensión lúdica como parte de la metodología del trabajo y del aprendizaje. Este mecanismo es el escenario por excelencia de participación democrática.

*Educación de la fuerza pública*

570. Son más de 100.000 los miembros de la fuerza pública que han recibido capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario durante el transcurso de sus carreras en los últimos cinco años; es más, un gran número de ellos desarrollan su actividad en las zonas de combate y, en la medida que ha sido necesario, el medio utilizado ha sido la educación a distancia.

571. Los esfuerzos realizados en dicha materia por la fuerza pública se han visto reflejados en una reducción significativa de violaciones de los derechos humanos atribuidos a ésta. En efecto, de una participación del 54% en el total de la violencia política en 1994, en el año 2000 se registró una participación de tan solo el 2%. Los 1.808 cursos y 103.545 miembros de las Fuerzas Militares capacitados en derechos humanos en los últimos cinco años y el funcionamiento de las 181 oficinas de derechos humanos y derecho internacional humanitario en todas las unidades de la fuerza pública, han contribuido a lograr la disminución de quejas y procesos judiciales abiertos contra miembros de la fuerza pública en casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y existe una percepción cada vez más positiva de los colombianos respecto de la fuerza pública, tal y como lo demuestran los resultados de las encuestas. Las quejas recibidas en la Procuraduría por violaciones a los derechos humanos por miembros de la fuerza pública pasaron de 3.000 en 1995 a 289 hasta junio

de 2001. Las acusaciones efectivas de miembros de la fuerza pública por presuntas violaciones de los derechos humanos son escasas: 188 miembros han sido acusados por la Fiscalía General de la Nación desde 1995 y hasta julio de 2001, de una fuerza que hoy cuenta con más de 277.000 miembros.

572. Se ha avanzado en la sensibilización de los funcionarios públicos en relación con el tema. Existen niveles generales de conocimiento sobre los derechos consagrados en la Constitución. Los medios de comunicación hacen permanente referencia al tema. Las instituciones de nivel superior han empezado a dictar programas en la materia.

*En relación con funcionarios del Ministerio Público*

573. El Instituto de Estudios del Ministerio Público imparte cursos de capacitación en derechos humanos a personeros, defensores, procuradores, líderes comunitarios y comunidades étnicas. Dicha labor ha sido realizada mediante teleconferencias y seminarios de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

574. Los seminarios en derechos humanos y derecho internacional humanitario fueron dirigidos a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, personeros municipales, funcionarios de otros estamentos gubernamentales y líderes comunitarios.

575. La duración de cada uno de estos eventos en términos generales correspondía a 16 horas académicas dictadas en dos días.

576. Los seminarios con comunidades étnicas se desarrollaban directamente en los territorios de éstos y los temas tratados se relacionaban directamente con los temas de derechos humanos y derechos de minorías.

577. En desarrollo del convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se ha llevado a cabo el Programa Nacional en Derechos Humanos dirigido a los personeros municipales.

*En relación con el menor trabajador*

578. Se ha implementado un programa de difusión y capacitación para la erradicación del trabajo infantil, bajo la coordinación de la Comisión Interinstitucional del Trabajo Infantil, presidida por el Ministerio del Trabajo e integrada por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los Ministerios de Salud y Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Sena, Coldeportes, Minercol, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Central Unitaria de Trabajadores – (CUT), Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), Central de Trabajadores de Colombia (CTC), Asocolflores, Asociación Nacional de Industriales, Confederación Colombiana de ONG, Programa IPECD (OIT).

*Campañas en los medios de comunicación*

579. La Vicepresidencia de la República adelanta una estrategia de divulgación y pedagogía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en asocio con Citurna



Producciones Ltda., INRAVISION, la agencia US-AID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se realizó una serie televisiva, denominada Colombia tiene derecho a los derechos. La serie consta de 16 capítulos y aborda la problemática en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario que sufre el país en medio del conflicto armado, pero se preocupa por mostrar también experiencias de ejercicio de los derechos humanos que señalen caminos para que la sociedad prospere y participe en la consolidación de la democracia.

580. De igual modo, en el marco de la estrategia de que se trata, se adelanta, en convenio con el PNUD, el proyecto Radio para la Vida. Este proyecto pretende contribuir a la creación de una cultura de derechos humanos, que cree conciencia permanente sobre la existencia de los mismos y contribuya a su apropiación individual y colectiva en todo momento y no sólo como respuesta a una vulneración específica. Con este fin se difunden 25 historias, agrupadas alrededor de cinco temáticas (niños, vida, comunicación, cultura y esperanza), mediante crónicas radiales de 10 minutos de duración. Para su diseño y difusión a través de emisoras comunitarias de cinco regiones del país, se ha trabajado con los líderes comunitarios, quienes no sólo narran sus experiencias sino que conducen la producción de los programas radiales. En el marco de este proyecto se distribuye material impreso de apoyo.

*Otro componente de la estrategia es la elaboración de vídeos de apoyo a procesos de formación*

581. Además, fueron realizadas dos teleconferencias en 1999, con la participación del Vicepresidente de la República, sobre los siguientes temas: Celebración de los 50 años de entrada en vigencia de los Convenios de Ginebra e Historia de los derechos humanos.

582. De otra parte, la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) asignó a la Vicepresidencia, durante un semestre, 30 segundos diarios en los horarios de mayor audiencia de los canales de sintonía nacional. Los contenidos de los mensajes difundidos están relacionados con el derecho a la vida, la educación y el trabajo.

*Obstáculos*

583. Uno de los problemas que se presentan en el ámbito de la educación en general en materia de derechos humanos radica en que éstos son percibidos más como una dimensión ideologizada y predominantemente discursiva que como un mecanismo de convivencia y de democracia. A ello ha contribuido la persistencia de un conflicto armado interno que ha concitado la polarización de ciertos sectores sociales, los cuales catalogan el tema como la bandera del "enemigo". Ello ha incidido en que si bien el tema ha logrado una amplia difusión, el ciudadano común no ha tomado plena conciencia sobre la existencia de sus derechos y la posibilidad de ejercerlos en cuanto tales.

584. Asimismo, en el tratamiento del tema de los derechos humanos se ha hecho, por regla general, un mayor énfasis en su versión coactiva o normativa, que en una posición más básica y fundamental: formar ciudadanos en sociedad civil, de suerte que cada ciudadano, en su comunidad, sepa que es más ciudadano en cuanto más exija sus derechos.

585. De otra parte, no han sido tenido debidamente en cuenta, tanto en la educación formal como en la informal en materia de derechos humanos, los contextos específicos en que ésta debe impartirse (rural, urbano, zona de conflicto armado), así como la población a la que dicha

educación va dirigida (grupos vulnerables, profesiones particulares). Aun cuando existen numerosas iniciativas que tienen en consideración los aspectos señalados, sus cubrimientos son limitados e insuficientes.

586. Falta una mayor articulación entre los múltiples programas y proyectos educativos que realiza el Estado y entre estos y los llevados a cabo por las organizaciones civiles. En principio, se carece de un inventario de los programas que adelantan en materia pedagógica tanto el Estado como la sociedad civil que permita establecer un ordenamiento de dichos programas de acuerdo con su radio de acción, capacidad de impacto, etc. y definir canales de comunicación permanente entre dichos programas.

587. De igual manera, falta una mayor articulación entre la educación formal y la no formal, de tal modo que las personas que terminan la escolaridad puedan continuar el aprendizaje para enfrentar los problemas de derechos humanos de la comunidad.

588. Cabe también señalar, en relación con la educación formal, que a pesar de que el país puede mostrar grandes avances en los últimos años en materia de cobertura, aún persisten serias asimetrías al respecto entre lo rural y lo urbano.

#### **Artículo 7 - Prohibición de torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes o experimentos médicos o científicos no consentidos**

##### *Normas de la Constitución Política de 1991*

589. El artículo 12 de la Constitución dispone: "Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".

##### *Disposiciones normativas*

590. Ley N° 589 de 6 de julio de 2000. La Ley N° 589 aumentó las penas por el delito de tortura que estaban consagradas en el anterior Código Penal y la definió siguiendo los preceptos de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobada en Colombia mediante la Ley N° 70 de 1986.

591. Los términos contemplados en la ley son los siguientes:

"El que inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión de 8 a 15 años, multa de 800 a 2.000 salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad."

**Artículo 8 - Prohibición de la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzosos y protección contra tales prácticas**

*Normas de la Constitución Política de 1991*

592. La Constitución dispone:

*"Artículo 16*

Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

*Artículo 17*

Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

*Artículo 25*

El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."

***Jurisprudencia. Aspectos que comprende el desarrollo de la personalidad***

593. Extracto de la sentencia T-014 de 28 de mayo de 1992 proferida por la Corte Constitucional:

"Este derecho fundamental comprende dos aspectos: el primero, que otorga al hombre la libertad o derecho para escoger profesión, oficio u ocupación, según su parecer, actitudes, gustos o aspiraciones, sin perjuicio de que la ley pueda imponer la obligación de competencia o habilitación requeridas de acuerdo con cada actividad (C. N., Art. 26). El segundo aspecto, se refiere a que la libertad de trabajo no puede traer consigo el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre. De suerte que es fundamental, que en la ejecución de su relación laboral, el trabajador conserve su persona y su libertad, sin perjuicio de que deba desempeñar su labor bajo la autoridad del empleador, quien no puede atentar contra la libertad personal de aquél.

Los artículos 16 y 17 de la Constitución nacional, prevén el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, y la prohibición de la esclavitud y la servidumbre respectivamente, de cuya interpretación sistemática, se deduce la libertad de trabajo, en concordancia con lo previsto en el artículo 26 del mismo Estatuto Superior, según el cual toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Se entiende por libertad de trabajo, de acuerdo con la Carta, una expresión de la personalidad, voluntaria y no sometida a dominio o imposición del Estado ni de los particulares, para escoger profesión y oficio."

***Disposiciones normativas***

594. Ratificación del Convenio N° 138 de la OIT sobre edad mínima de ingreso al trabajo. En su ratificación, Colombia se acogió a la excepción prevista para los países con una economía y un sistema educativo en desarrollo, estableciendo como edad mínima de admisión al empleo los 14 años. La legislación nacional de antemano tenía establecido dicho límite para la vinculación de los menores de edad al trabajo

595. Suscripción, en 1999, del Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de la peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, el cual se encuentra en trámite con miras a su ratificación. En el Código Sustantivo del Trabajo continúan vigentes las normas que disponen que el trabajo es una actividad humana libre, que se ejecuta en desarrollo de un contrato de trabajo (art. 5, CST) y que imponen el absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador (art. 57, num. 5). Como también las limitaciones disciplinarias (art. 11) y la igualdad de los trabajadores ante la ley, gozando de la misma protección y garantías (art. 10).

596. El nuevo Código Penal, Ley N° 599 de 2000, dispone en su artículo primero, que el derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana.

597. El servicio militar obligatorio está definido por la Ley N° 48 y el Decreto N° 2048 de 1993, y por esta obligación todo varón colombiano debe definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad. La mujer colombiana presta un servicio militar voluntario, salvo que el Gobierno nacional determine su obligatoriedad.

598. La duración del servicio militar es de 12 a 24 meses. Los indígenas que vivan en su territorio y conserven su integridad cultural, social y económica estarán exentos del servicio militar (art. 27, ibíd).

599. Los soldados, además de la formación militar, serán instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica (art. 13, ibíd).

600. La Ley N° 548 de 1999 prohibió que un menor de 18 años pueda ser incorporado a filas de las Fuerzas Militares. Como consecuencia de esta medida 1.000 menores fueron desvinculados de la fuerza pública.

601. La protección al menor se encuentra reglamentada en el Código del Menor, Decreto N° 2737 de 1989, que en su artículo 14 establece el derecho a que el menor sea protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física o mental, o que impida su acceso a la educación.

602. En el marco de la política de paz y de humanización del conflicto armado del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana se han hecho numerosos llamados y emplazamientos a las organizaciones insurgentes para evitar el reclutamiento de niños y niñas por parte de dichos grupos armados al margen de la ley, como una forma de trabajo forzoso.

603. Expedición de la Ley N° 470 de 5 de agosto de 1998 "por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores" hecha en México, D.F., el 18 de marzo de 1994.

604. De igual manera, el pasado mes de julio, el Congreso de la República aprobó la ley por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal, se crea el capítulo de trata de personas y se dictan otras disposiciones de la mayor relevancia en la lucha contra los delitos de trata de migrantes y trata de personas, que será sancionada en los próximos días por el Presidente de la República.

#### ***Otras acciones***

##### *Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores*

605. El 18 de Febrero de 2000, el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Jóvenes Trabajadores aprobó el Plan Nacional de Acción 2000-2002. En él se expresan los compromisos que las entidades miembros del Comité adquirieron para seguir avanzando de manera conjunta y coordinada en su desarrollo, de acuerdo con las prioridades definidas por Colombia después de la suscripción del Convenio N° 182 de la OIT.

606. La formulación de este Plan Nacional de Acción, liderada por el Programa IPEC de la OIT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, responde a la necesidad de consolidar los avances alcanzados en el desarrollo del primer plan (1996-1998) y de renovar el impulso de los diferentes sectores de la sociedad para que desarrollen programas y acciones más precisas, focalizadas y coordinadas.

607. Objetivo General. Contribuir a la erradicación progresiva del trabajo infantil, con prioridad en las peores formas, en las que se incluye, explotación sexual, participación en producción, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas, participación en el conflicto armado, trabajo forzado y esclavitud y otras formas de trabajo que vulneren el desarrollo físico y mental de los niños, y de la protección de los jóvenes trabajadores entre 14 y 17 años que no estén vinculados a trabajos nocivos y peligrosos, mediante el desarrollo de programas que modifiquen las causas de la vinculación laboral precoz, aseguren la protección integral y equitativa de los niños y niñas, y garanticen la restitución plena de sus derechos. Coordinando para ello acciones corresponsables en los diferentes niveles territoriales, entre las organizaciones gubernamentales, de trabajadores, de empleadores, no gubernamentales, las niñas, los niños, sus familias y la sociedad en general.

##### *Comité Interinstitucional de Lucha contra el Tráfico de Niños, Niñas y Mujeres*

608. Fue creado mediante Decreto N° 1974 de 31 de octubre de 1996. Está adscrito al Ministerio del Justicia y del Derecho, como organismo consultivo del Gobierno nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano para combatir el tráfico, la explotación y el abuso sexual de las mujeres, niños y niñas. En la actualidad, es liderado por la Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia y del Derecho.

609. En el marco del comité se diseñó un "Plan para la Prevención, Protección de las Víctimas y Represión del Tráfico de Personas", para ser desarrollado en el período 1999-2002. Este plan reconoce como población especialmente vulnerable a las mujeres, los niños y las niñas.

*Proyecto Diseño y Aplicación de Modelos de Atención Integral e Interinstitucional a Víctimas de Delitos Sexuales. Año 2000*

610. Este proyecto ha sido concebido dentro del marco de la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de la política de Gobierno Haz Paz. Es orientado por la Consejería Presidencial para la Política Social, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

611. A través de este proyecto se pretende producir, validar y normalizar modelos de atención a víctimas de delitos sexuales con la participación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los niveles regionales y municipales, estimulando así el trabajo cooperativo interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario.

612. Las principales entidades involucradas en el proyecto, además del ICBF, son el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. La experiencia piloto se ha estado implementando desde el año 2000 en los municipios de Santander de Quilichao, Montería, Sincelejo, Popayán y Bogotá (localidad de Kennedy).

*Convenio de Cooperación Interinstitucional para aunar esfuerzos en la atención integral a las víctimas de delitos sexuales - Bogotá, D.C. 1999*

613. Se estableció en el distrito capital, un "Convenio de Cooperación Interinstitucional" desde el año 1999, cuyo objeto fundamental es aunar acciones y recursos para garantizar el funcionamiento y operatividad del "Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales", el cual tiene como propósito ofrecer a las personas involucradas en esta clase de hechos, la oportuna y adecuada atención integral en garantía de sus derechos en las áreas psicológica, jurídica, medicolegal y de protección.

614. Las entidades comprometidas en este convenio, además del ICBF, son la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría del Pueblo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Personería de Bogotá.

*Plan de Acción en favor de los Derechos de la Infancia Explotada Sexualmente y contra la Explotación Sexual Infantil*

615. Fue definido en septiembre de 1997 por el ICBF con el apoyo de la UNESCO, la Universidad Externado de Colombia y otras entidades del Estado. En este plan se proponen una serie de actividades que involucran a todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales, en las líneas de sensibilización e información a través de medios masivos, con el fin de prevenir los factores facilitadores de esta problemática. También involucra el diseño y puesta en marcha de sistemas de vigilancia y control, a través de acciones de la policía y la comunidad, y sistemas de atención con un modelo que responda a la restitución de los derechos de los niños, niñas y jóvenes. Lamentablemente, este plan se ha desarrollado aisladamente, de acuerdo a las competencias de cada institución, sin que a la fecha se haya podido evaluar su impacto.

616. Expedición de la Ley N° 360 de 7 de febrero de 1997, sobre Delitos contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana, que hace exigible a todas las entidades del Estado cumplir con los derechos de las víctimas de delito sexual. La Ley N° 360 consagró modificaciones al Código Penal de tal manera que se aumentaron las penas, se definieron los derechos de las víctimas, se establecieron las competencias institucionales para su cumplimiento, se crearon las unidades especializadas de fiscalía con su cuerpo técnico de investigación para este tipo de delitos y se prohibió la libertad provisional en los siguientes casos: ilícita explotación comercial, privación ilegal de la libertad, tortura, acceso carnal abusivo con incapaz de resistir, actos sexuales con menores de 14 años, inducción o constreñimiento a la prostitución, trata de personas, estímulo a la prostitución con menores, lesiones con perturbación funcional o psíquica (art. 17, Ley N° 360/97)

617. A través de esta ley se plantearon al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), y a los demás entes gubernamentales, las características básicas de la intervención en estos casos en un marco que reivindica la importancia del respeto, la privacidad y la dignidad humana.

618. En relación con el ICBF, la Ley N° 360 incluyó un nuevo artículo en el Código Penal según el cual en todos los casos en los que la víctima sea un menor de edad, que carezca de representante legal o que teniéndolo, incumpliere sus obligaciones o careciere de las condiciones económicas necesarias o de las calidades morales o mentales, para asegurar la correcta formación del menor de edad, se dará aviso al ICBF para que el defensor de familia competente, adopte las medidas de protección que el caso amerite e intervenga y promueva las acciones judiciales necesarias, en representación del menor y la familia. Se especifica que, para este efecto, el Estado destinará los recursos suficientes para que el ICBF cumpla con esta disposición.

619. Avances legislativos orientados a la protección del menor. En éste ámbito, conviene destacar el Código Penal que recoge nuevas e importantes conductas penales e integra otras ya existentes, que tienden a la protección de los menores, las cuales redundarán en la protección efectiva de la niñez.

620. En efecto, el capítulo Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, en su artículo 162 de Reclutamiento ilícito, sanciona con pena de prisión y multa a aquel que con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de 18 años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, implementando de este modo, la norma aplicable en conflicto armado, especialmente la relacionada con los niños, del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño que fue aprobada por la Ley N° 12/91.

621. El título II, capítulo único, artículo 138, de la parte especial sanciona con una pena de 10 a 18 años de prisión y multa de 500 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a quien con ocasión del conflicto armado, realice acceso carnal por medio de violencia en persona protegida, son personas protegidas entre otros<sup>15</sup> los integrantes de la población civil.

---

<sup>15</sup> 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

622. Este artículo y el artículo 139 el cual sanciona con pena de prisión de 4 a 9 años y multa de 100 a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a quien realice con ocasión del conflicto armado acto sexual violento diverso al acceso carnal, en persona protegida, tienen señaladas las mismas circunstancias de agravación. La pena se aumenta de una tercera parte a la mitad, entre otras causas, cuando el sujeto pasivo de las conductas antes descritas, es menor de 12 años o cuando quien realiza la conducta posee carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o la impulse a depositar en él su confianza.

623. En este título también se sanciona la prostitución forzada o esclavitud sexual; el artículo 141 establece una pena de prisión de 10 a 18 años y multa de 500 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para el que mediante el uso de la fuerza y con ocasión y en desarrollo del conflicto armado obligue a persona protegida a prestar servicios sexuales.

624. De otra parte, el título IV señala las conductas que atentan directamente contra la libertad, integridad y formación sexual del menor; en el capítulo primero de este título, el artículo 205 penaliza el acceso carnal violento, con pena de 8 a 15 años de prisión, el artículo 206 sanciona el acto sexual abusivo violento que no constituye acceso con pena de 3 a 6 años de prisión.

625. El capítulo segundo de este título, en su artículo 208, sanciona el acceso carnal abusivo de un menor de 14 años, con pena de prisión de 4 a 8 años.

626. Sanciona igualmente (art. 209) a quien realice actos sexuales con menor de 14 años diversos del acceso carnal o en su presencia, o lo induzca a prácticas sexuales con pena de prisión de 3 a 5 años.

627. Debe anotarse que todas las conductas del título II antes mencionadas, poseen circunstancias de agravación de la pena, ésta se aumenta de una tercera parte a la mitad.

628. En cuanto atañan a los menores, merecen resaltarse las siguientes: 1. Que la conducta se cometa con el concurso de otra u otras personas; 2. Que el responsable tenga cualquier carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o la impulse a depositar en él su confianza; 3. Que se produzca contaminación de enfermedad de transmisión sexual; 4. Que se realice sobre persona menor de 12 años; y 5. Que se produzca embarazo.

629. Dada la gravedad de estas conductas y con el fin de que quienes las realicen no puedan tener detención domiciliaria, en el nuevo Código de Procedimiento Penal también recientemente sancionado, se prohíbe dicha modalidad de detención para estos delitos, debiendo en consecuencia cumplir la detención en un establecimiento de reclusión.

630. De igual manera, cursa al interior del Congreso de la República el proyecto de Ley N° 085 de 1999 Cámara, por medio del cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar el

---

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.



ejercicio de la prostitución infantil y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

*Examen del proyecto revisado de Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*

631. Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, participa en los Protocolos de la Asamblea General de las Naciones Unidas en lo atinente al Examen del proyecto revisado de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con especial atención a los artículos 2, 2 *bis* (apartado a) únicamente), 4 *bis*, 9, 10, 10 *bis*, 14, 14 *bis*, 15 y 16 sobre redes organizadas de tráfico con fines de explotación sexual, pornografía infantil y turismo sexual. Nuestro país ya firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y su Protocolo Adicional contra la trata de personas, en especial mujeres y niños, los cuales ya fueron aprobados en segundo debate en plenaria del Senado de la República, el pasado mes de junio de 2002, con miras a su ratificación.

**Artículo 9 - Derecho a la libertad y a la seguridad personales. Garantía sobre la detención arbitraria**

*Normas de la Constitución Política de 1991*

*Libertad personal - Detención preventiva*

632. El artículo 28 de la Constitución dispone:

"Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles."

*Debido Proceso*

633. El artículo 29 dispone:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se aleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

### *Hábeas corpus*

634. El artículo 30 dispone: "Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el hábeas corpus, el cual debe resolverse en el término de 36 horas".

### *Disposiciones normativas*

635. La Ley N° 40 de 19 de enero de 1993 aprobó el Estatuto Nacional contra el Secuestro, el cual ha sido reformado por el nuevo Código Penal, Ley N° 599 de 2000, en el título III Delitos contra la Libertad Individual y otras Garantías, capítulo 2. Del Secuestro:

"Artículo 168. Secuestro Simple: El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de diez a veinte años y multa.

Artículo 169. Secuestro Extorsivo. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de 18 a 28 años y multa."

636. En los artículos 170 y 171 se consagran circunstancias agravantes y atenuantes.

637. Al actuar motivado por razones humanitarias se puede participar en la celebración de un contrato que asegure el pago del rescate de un secuestro, o en la negociación o intermediación del rescate pedido por un secuestrado (art. 173).

### *Código de Procedimiento Penal*

638. El nuevo Código de Procedimiento Penal, aprobado por la Ley N° 600 de 2000, y que empezó a regir el 24 de julio de 2001, continúa con la misma estructura del anterior, por la cual la investigación y acusación siguen a cargo de la Fiscalía General de la Nación y el juzgamiento radicado en los jueces, salvo las excepciones constitucionales. La detención preventiva se impondrá cuando aparezcan por lo menos dos indicios graves de responsabilidad con base en las pruebas legalmente producidas dentro del proceso. El anterior código exigía por lo menos un indicio grave. El artículo 3 de este Código dispone que toda persona tiene derecho a que se respete su libertad. Cualquier situación que la afecte requiere mandamiento escrito de autoridad competente.

639. Los principios rectores se encuentran consagrados en el título preliminar del Código de Procedimiento Penal: Dignidad humana, Integración, Libertad, Hábeas corpus, Igualdad, Legalidad, Presunción de inocencia, Defensa, Actuación procesal, Acceso a la administración de justicia, Juez natural, Autonomía e independencia judicial, Contradicción, Publicidad, Celeridad y eficiencia, Finalidad del procedimiento, Lealtad, Doble instancia, Cosa juzgada, Investigación integral, Restablecimiento y reparación del derecho, Gratuidad, Remisión y prevalencia.

640. La garantía de la legalidad de la detención, se encuentra también establecida en el artículo 4 del Código de Procedimiento Penal, al definir el hábeas corpus, así.

641. Quien estuviere ilegalmente privado de su libertad tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el hábeas corpus, el cual deberá resolverse en un término de 36 horas contadas desde el momento de la solicitud.

### ***Tipificación de la desaparición forzada***

642. El 6 de julio de 2000, el Presidente Andrés Pastrana sancionó la Ley N° 589, por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones, de gran importancia para garantizar la vigencia de los derechos humanos en el país.

643. Se trata de una ley de un profundo significado, como quiera que contribuye a propiciar las condiciones normativas necesarias para la efectiva defensa y protección de los derechos humanos, la lucha contra la impunidad y al fortalecimiento del estado de derecho.

644. La ley constituye un paso de trascendental importancia para el desarrollo y cumplimiento de la política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario. Demuestra el genuino compromiso institucional de la Administración con estos temas, a los cuales ha dado prioridad desde el inicio de su mandato, y atiende las recomendaciones formuladas por la comunidad internacional.

645. La ley tipifica los delitos de desaparición forzada, genocidio y desplazamiento forzado de población, y describe y eleva la pena para el delito de tortura. Además, define estos delitos entre las modalidades más graves de los delitos de concierto e instigación para delinquir y en el de favorecimiento. Más aún, se introducen importantes medidas en materia de política criminal para el tratamiento de estos delitos, como la creación de los grupos especiales de trabajo sobre personas desaparecidas, el registro nacional de ellas, la administración de sus bienes, la obligación permanente del Estado de buscar a dichas personas, el registro de personas capturadas y detenidas, el mecanismo de búsqueda urgente, y la prohibición de amnistiar o indultar los delitos contenidos en la ley en mención.

646. La descripción del tipo penal de la desaparición forzada contempla la posibilidad de que sean autores del delito los servidores públicos, los particulares que actúen bajo la determinación o aquiescencia de aquéllos, los particulares pertenecientes a grupos armados o cualquier persona particular. Esta diferenciación entre los sujetos responde a la realidad criminal, al tiempo que acata las normas internacionales que reclaman la alusión expresa a ciertos sujetos.

647. La Convención Americana contra la Desaparición Forzada de Personas, de 9 de junio de 1994, lo mismo que la Declaración de las Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1992, circunscribió la comisión de dicha conducta a los agentes estatales y a los particulares relacionados con éstos. La ley expedida en Colombia va más lejos al incluir la mencionada diversidad de autores.

648. Otros aspectos de las normas internacionales sobre la desaparición forzada de personas están incorporados en el Código Penal ordinario y en el Código Penal Militar -que entró en vigencia el pasado mes de agosto de 2000. En efecto, la exclusión de la desaparición forzada del fuero castrense -junto con los delitos de genocidio y tortura- fue objeto de regulación.

#### *Implementación de la ley de desaparición forzada de personas*

649. Tan pronto fue sancionada la Ley N° 589 de 2000, se iniciaron los esfuerzos conjuntos de las diferentes agencias estatales involucradas al tema, con las organizaciones no gubernamentales, con el fin de poner en práctica los diferentes mecanismos en ella establecidos, entre los cuales se destaca la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

#### *La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas*

650. La Comisión de Búsqueda tiene la función de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales, así como diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformar grupos de trabajo para casos específicos. Dicha Comisión está integrada por el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Defensa, el Director del Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, el Director del Programa para la Defensa de la Libertad Personal, el Director del Instituto de Medicina Legal, un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos ASFADDES, y un representante de las organizaciones no gubernamentales escogido por ellas mismas. Las organizaciones no gubernamentales escogieron para participar en esta Comisión a la Comisión Colombiana de Juristas.

651. El 25 de octubre de 2000 el Vicepresidente de la República instaló formalmente la Comisión de Búsqueda. En la reunión de instalación se examinaron los temas relacionados con dicha Comisión que no fueron contemplados de manera específica en el texto de la ley, tales como la Presidencia, secretaría técnica, lugar y periodicidad de las reuniones, análisis y proposición de funciones más concretas, así como elementos para la configuración de los planes de búsqueda y los grupos de trabajo. Desde esa primera reunión fue escogido el Defensor del Pueblo para presidir la Comisión, se decidió la elaboración de un proyecto de decreto reglamentario de la misma, y se conformó un grupo de trabajo para la búsqueda urgente en un caso reciente de desaparición forzada.

652. A partir de entonces la Comisión ha venido reuniéndose con regularidad y ha elaborado un proyecto de reglamento interno. Dicho reglamento será sometido a la consideración del Presidente de la República, con miras a la expedición de un decreto Presidencial.

653. Asimismo, como resultado de compromisos adquiridos en el seno de la Comisión, cabe destacar los siguientes avances.

654. La Fiscalía General de la Nación ha impartido instructivos para el conocimiento y aplicación de la Ley N° 589 de 2000, a nivel de todas las dependencias de la Fiscalía, a través de las direcciones seccionales. En el mismo sentido se pretende avanzar a través del Consejo Superior de la Judicatura con los juzgados y tribunales del país.

655. El Procurador General de la Nación, mediante circular N° 004 de 20 de febrero de 2001, impartió instrucciones a los procuradores regionales, provinciales y distritales para que realicen las visitas y gestiones necesarias con el fin de difundir el contenido de la ley y para determinar si las autoridades obligadas a llevar el registro de personas capturadas y detenidas están dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la Ley referente al registro de personas capturadas y detenidas. Asimismo, solicitó que en todos los casos de personas desaparecidas de los que se tenga conocimiento, se recauden las informaciones a las que se refiere el artículo 9 sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y se remitan al despacho del Procurador General a fin de incorporarlas en dicho registro.

656. El Defensor del Pueblo, en su calidad de Presidente de la Comisión de Búsqueda, ha solicitado el concurso de las autoridades competentes para que se impartan instrucciones a todos los miembros de las instituciones a su cargo, con el fin de que se dé estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 12 de la Ley en relación con el registro de personas capturadas y detenidas.

657. En el mismo sentido, se ha solicitado a los gobernadores de departamentos para que instruyan a los médicos rurales a fin de que cumplan con su responsabilidad remitiendo copias de las necropsias.

658. En la dirección de apoyar y promover los mecanismos creados por la ley, se ha iniciado el estudio para la reglamentación del Mecanismo de Búsqueda Urgente establecido en el artículo 13 de la ley en mención.

659. Es de destacar igualmente la labor de coordinación interinstitucional que adelanta la Defensoría del Pueblo, en su condición de Presidente de la Comisión de Búsqueda, y que ha propiciado el que la Registraduría Nacional del Estado Civil, conjuntamente con el Instituto Colombiano de Medicina Legal hayan reanudado la labor de identificación de las personas que se encuentran como NN en dicho instituto.

660. Por otra parte, el Gobierno nacional en su interés por promover la aplicación de la ley aludida, se encuentra apoyando, a través del Programa Presidencial de Derechos Humanos, a la Defensoría del Pueblo en la elaboración y gestión de un proyecto de cooperación internacional, con el propósito de fortalecer a la Defensoría en lo atinente a su calidad de institución que preside la Comisión de Búsqueda.

## **Artículo 10 - Derechos de las personas privadas de la libertad**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

661. En general se puede afirmar que todos los derechos fundamentales consagrados en la Carta continúan protegiendo a las personas que se encuentran detenidas, en especial se menciona el artículo 29 sobre el debido proceso en todas las actuaciones judiciales.

***Disposiciones normativas***

662. La Ley N° 600 de 24 de julio de 2000, nuevo Código de Procedimiento Penal, consagra en su artículo primero, que todas las personas que intervengan en el proceso penal serán tratados con el respeto debido a la dignidad del ser humano.

663. El nuevo Código Único Disciplinario (Ley N° 734 de 2002), que entró en vigor en el mes de mayo, consagra un tipo especial de faltas gravísimas para los servidores públicos que ejerzan dirección, administración, control y vigilancia sobre las instituciones penitenciarias y carcelarias.

***Otras acciones***

664. El mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario, mediante la ampliación de la oferta de cupos en los penales y la superación de los problemas de administración de los centros de reclusión, está siendo atendido por el Fondo de Infraestructura Carcelaria y el Consejo del INPEC y será materia del Consejo Nacional de Política Criminal.

665. Por otro lado, está en estudio un proyecto de un nuevo Código Penitenciario y Carcelario respetuoso de las normas y principios internacionales. Sin embargo, es importante señalar que el problema está dado por los mecanismos de implementación de la legislación y no por el contenido mismo de la normatividad.

666. La Defensoría del Pueblo, en coordinación con el programa para la modernización de la justicia en Colombia, elaboró un "Manual de los derechos de personas privadas de la libertad. 1996" que explica a los detenidos los siguientes derechos en lenguaje sencillo y comprensible para todos.

667. Los derechos fundamentales protegen a las personas privadas de la libertad, salvo algunas limitaciones expresas. Estos derechos pueden ser exigidos durante la captura, la indagatoria, la detención, el juicio y la condena y el Manual señala las páginas correspondientes.

- Derecho a la vida, a la dignidad, al nombre;
- Derecho a las condiciones mínimas de existencia;
- Derecho a la salud;
- Derecho de reunión con los compañeros del penal, de libertad de conciencia, de expresión y de culto;
- Derechos limitados al trabajo, a la educación, a la enseñanza, a la intimidad, a la comunicación, a la libre comunicación;
- Hábeas corpus;
- Derecho para formular peticiones respetuosas;
- Acción de tutela, en defensa de los derechos fundamentales;

- Derecho a la defensa y presunción de inocencia;
- Conocimiento del reglamento de la cárcel, medidas para reducir la pena;
- Derechos de la mujer embarazada.

*Protección a la población carcelaria*

*Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC*

668. La Ley N° 65 de 1993, al organizar el sistema nacional penitenciario y carcelario, clasifica en su artículo 20 los establecimientos de reclusión, así: cárceles, penitenciarías, casas cárcel, pabellones psiquiátricos, cárceles y penitenciarías de alta seguridad, reclusiones de mujeres, cárceles para miembros de la fuerza pública, colonias agrícolas y anexos o pabellones especiales para menores de 18 años.

*En materia de política penitenciaria y carcelaria*

669. El Gobierno nacional, consciente del problema de gobernabilidad existente al interior de algunos centros de reclusión del país, se propuso develar las principales causas de este fenómeno y como conclusión, entre otras, se encontró que el hacinamiento, la vejez de los establecimientos carcelarios, así como la corrupción del personal de guardia y el administrativo, han sido las principales causas de este grave fenómeno, que es, al entender de los expertos contratados por la Oficina del Alto Comisionado y del Gobierno nacional, el principal causante de violación de los derechos humanos en los centros de reclusión.

670. Así las cosas, se ha hecho imperiosa la necesidad de enfrentar los fenómenos generadores de esta problemática, diseñando una política de construcción, remodelación y refacción del sistema, y se ha modificado el pénsum académico del nuevo personal de guardia carcelario, atacando de raíz los problemas detectados. Por otro lado, velando por la necesidad de desterrar la corrupción del personal administrativo, el INPEC se propuso obtener la certificación ISO 9000, que, como es sabido, combate principalmente el fenómeno de la corrupción con procedimientos determinados; también se tomaron otras medidas, como el retiro por inconveniencia de más de 300 guardias; la firma de un convenio para el mejoramiento del sistema penitenciario con el Gobierno estadounidense, uno de cuyos principales objetivos es el mejorar los sistemas de lucha contra la corrupción al interior de la institución, y la creación de una línea telefónica anticorrupción que comunica directamente con la Dirección del Instituto y a través de la cual los internos y sus familiares pueden denunciar actos deshonestos y violaciones de los derechos humanos. Con igual propósito, se creó una oficina de quejas y reclamos en el INPEC, con las que además se busca disminuir la comisión de conductas punibles cometidas al interior de los centros de reclusión.

671. Añadiendo lo ya señalado sobre la consagración en el Nuevo Código Único Disciplinario de un tipo especial de faltas gravísimas para los servidores públicos que ejerzan dirección, administración, control y vigilancia sobre las instituciones penitenciarias y carcelarias.

672. En relación con el respeto de la dignidad de los internos, se vienen realizando acciones dirigidas a tal fin. Es así como a los funcionarios encargados de la vigilancia y tratamiento de

los internos se les está impartiendo capacitación e instrucciones para que en sus actuaciones les proporcionen un trato acorde a su condición de personas, respetuoso y ajustado a los postulados establecidos en normas nacionales e internacionales que regulan la materia.

673. Adicionalmente, se ha venido realizando una constante gestión que se puede comprobar con la decisión prioritaria de construir nuevos centros de reclusión y adecuar los que vienen funcionando, diseñando para ello el Plan Estratégico Carcelario, ligado al Plan Nacional de Desarrollo, que se encuentra materializado en el documento CONPES 3086 de 14 de julio de 2000, elaborado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y el Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional.

674. Debe anotarse que otra de las virtudes que tiene el ampliar el sistema carcelario y penitenciario del país, es poder dar cumplimiento a la separación que debe existir entre condenados y sindicados, que con anterioridad a la construcción de las nuevas penitenciarías y refacción de los centros de reclusión existentes era imposible. Así en cárceles como la Modelo de Bogotá y en la penitenciaría La Picota se ha alcanzado una clasificación entre sindicados y condenados.

675. Los estudios efectuados indicaron que el hacinamiento es el principal problema que afecta al sistema nacional penitenciario y carcelario y que el mayor déficit de cupos estaba ubicado en la población condenada, razón por la cual se tomó la decisión prioritaria de construir penitenciarías de mediana seguridad, además de mejorar cárceles y penitenciarías en todo el país.

676. En el interior del Ministerio de Justicia y del Derecho existe una Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, enfocada fundamentalmente a adoptar estrategias que permitan un eficiente y eficaz funcionamiento del sistema penitenciario, atendiendo las necesidades mínimas de su población. En efecto, ese Ministerio ha diseñado e implementado políticas encaminadas a dotar a los internos de condiciones que permitan que su privación de la libertad se desarrolle en el marco del respeto a la dignidad humana, para que de la mano con la construcción de nuevos establecimientos de reclusión pueda brindárseles el tratamiento que les es debido.

677. En efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC han estado altamente preocupados por la problemática penitenciaria y carcelaria, razón por la cual se ha iniciado un proceso de modernización al interior del INPEC encaminado básicamente a asignar la infraestructura necesaria, en virtud de la cual actualicen, modernicen y humanicen todos los procedimientos utilizados al interior de los establecimientos encargados de hacer efectivo el cumplimiento de la pena.

678. Finalmente, en este punto es importante resaltar que se ha planteado la posibilidad de reformar el Código Penitenciario y Carcelario, como quiera que la actual norma es susceptible de ser mejorada.

679. Dado que el Ministerio de Justicia encontró que un alto porcentaje de internos no cuenta con la asistencia de un defensor que proteja sus derechos e intereses con continuidad y diligencia, suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Defensoría del Pueblo, cuyo objeto es colaborar en el cumplimiento de las funciones constitucionales y



legales a la Defensoría del Pueblo y en especial a los defensores públicos adscritos a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, lo que contribuirá a que se realice una defensa técnica dirigida a la protección eficaz de los derechos fundamentales de los usuarios y al ejercicio efectivo de los beneficios legales de la población reclusa de todo el país.

680. Por otra parte, acorde con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T-847 de 2000, se han trasladado 9.000 personas privadas de la libertad de las estaciones de policía a los establecimientos de reclusión. Igualmente, se siguen tomando medidas para que se solucione cualquier problema en estos lugares; sin embargo, la mayor eficiencia de los entes policiales sumado a los problemas de logística con que cuenta el INPEC dificultan la tarea encomendada.

681. Las conductas delictivas atentatorias contra las personas privadas de la libertad, están siendo investigadas por las autoridades competentes para ello establecidas, así como por la oficina de control interno disciplinario del INPEC, comprometida en obtener la certificación de calidad ISO 9000; además, como se dijo, se han establecido mecanismos seguros de denuncia para controlar las irregularidades.

682. Se han tomado distintas medidas de tipo administrativo para regular las visitas a las cuales tienen derecho los internos, imponiendo algunas normas para controlar su ingreso desordenado, pero también se ha dignificado el control gracias a los modernos equipos adquiridos, que evitan el contacto directo del personal de guardia con el visitante. Estos equipos han sido destinados principalmente a los nuevos centros de reclusión y su uso está siendo extendido a las principales cárceles y penitenciarías en la medida que las circunstancias lo permitan.

683. Dentro de las medidas preventivas adoptadas se encuentra también la realización de requisas sorpresivas que tienen por objeto localizar y decomisar elementos prohibidos, como las realizadas en el interior de centros como la cárcel Modelo de Bogotá o la penitenciaría de La Picota. Los últimos controles se están realizando exclusivamente con personal de la Guardia Penitenciaria, sin la ayuda de la Policía Nacional, lo que facilita hacer estos controles con mayor frecuencia generando seguridad y gobernabilidad en las prisiones.

684. Es necesario recordar que, cuando las circunstancias lo han ameritado, el Gobierno Nacional ha solicitado y autorizado el ingreso de la fuerza pública y de los organismos de seguridad del Estado a los establecimientos de reclusión a efectos de proteger la vida y la integridad de las personas allí reclusas, así como de los funcionarios. La fuerza pública o el Cuerpo de Custodia y Vigilancia, han intervenido para controlar situaciones de violencia al interior de los establecimientos de reclusión, han actuado con gran prudencia y respeto por los derechos humanos de los internos, cumpliendo su deber.

685. En lo que tiene que ver con la penitenciaría de Valledupar, se puede decir que fue construida como el primer verdadero establecimiento de reclusión, con las especificaciones técnicas y modernas que lo ajustan a los modelos internacionales, debiéndose tener en cuenta que antes de dicha obra, los hospicios, hospitales, conventos y otros inmuebles eran destinados, cuando las circunstancias lo exigían, a servir de centros de reclusión, con unas mínimas adecuaciones, hecho que caracteriza a la mayoría de las cárceles y penitenciarías del país, que por lo mismo no ofrecen la debida infraestructura y habitabilidad requerida para estos fines.

686. Respecto de los alimentos de los internos es de señalar que el INPEC ha creado auditorías que buscan velar por la calidad de la alimentación que se suministra en los establecimientos de reclusión; asimismo, se han conformado comités de alimentación, integrados por representantes de los internos de cada patio y un funcionario de la cárcel o penitenciaría; además, continuamente se están realizando exámenes médicos y de laboratorio a los encargados de preparar los alimentos.

687. Adicionalmente, respecto del derecho a la salud de los internos, se han adelantado gestiones importantes como las siguientes:

Haber obtenido para la vigencia fiscal de 1999 de parte del Ministerio de Salud a través del Convenio SIAS -Sistema Integral de Atención en Salud-, la apropiación de 5.500 millones de pesos (aproximadamente 2,5 millones de dólares) para efectos de atender los costos derivados de las contingencias en salud de los internos en el ámbito nacional.

Esta acción se complementó y fue así como con las disponibilidades presupuestales correspondientes al INPEC se procedió a establecer un sistema de seguridad social en salud para todos los internos de todas las cárceles del país, el cual está conformado de la siguiente manera.

Contratación de profesionales del área de la salud que prestan servicios directamente en cada una de las cárceles.

Dotación de las farmacias de cada una de las cárceles con el suministro de medicamentos necesarios para la atención del primer nivel ambulatorio del Plan Obligatorio de Salud.

Para el cumplimiento y atención de los procedimientos y actividades que por su complejidad técnica no son susceptibles de prestarse en los establecimientos carcelarios, el INPEC procedió a establecer una amplia y bien conformada red de prestadores de servicio de salud, a través de la contratación de la mayoría de los hospitales públicos del país con sede en los mismos municipios donde se encuentran ubicados los centros carcelarios.

Contratación de una póliza de seguro para el cubrimiento de los riesgos económicos que surjan por la atención de enfermedades de amplio costo, las cuales están descritas en el IV nivel de atención del Plan Obligatorio de Salud.

Delegación en cabeza de la División en Salud del INPEC de toda la coordinación, auditoría y vigilancia de la prestación de los servicios de salud contratados para atender a los internos, y de los profesionales del área médica que prestan sus servicios en cada una de las cárceles del país.

688. De esta forma se garantiza a toda la población carcelaria, la prestación de todos los niveles de atención establecidos para el Plan Obligatorio de Salud del régimen contributivo S.G.S.S.S.

- Para el año 1999, el INPEC contaba con recursos por valor de 11.102.143.332,00 pesos (aproximadamente 4,9 millones de dólares) destinados para el desarrollo de la atención integral en salud en los diferentes niveles de complejidad I, II, III y IV.

*Nivel I*, que incluye las siguientes actividades: intervenciones y procedimientos; atención ambulatoria: consulta médica general, atención inicial, estabilización, resolución o remisión del paciente a urgencias, atención odontológica, radiología, medicamentos esenciales, citología, acciones intra y extra muros de promoción, prevención y control y atención quirúrgica.

*Nivel II*, atención ambulatoria especializada definida como la atención médica no quirúrgica, no procedimental y no intervencionista, brindada por un profesional de la medicina especialista en una o más disciplinas de esta ciencia y en la cual ha mediado interconsulta o remisión por el profesional de la salud.

*Nivel III*, lo compone la consulta especializada ídem al segundo nivel, con los siguientes procedimientos adicionales: laboratorio clínico especializado, radiología, exámenes especiales de abdomen, articulaciones, neurorradiología, cardiovascular, respiratorio, otorrinolaringología y oftalmología.

*Nivel IV*, enfermedades de alto costo y catastróficas: patologías cardiológicas de aorta torácica y abdominal, vena cava, vasos pulmonares y renales; patologías del sistema nervioso central; e infección por VIH.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los gastos de representación de servicios en el año 1999, se asignaron 600 millones de pesos (aproximadamente 264.500 dólares) para la contratación de los profesionales de sanidad en el ámbito nacional para cubrir el primer nivel de complejidad.

También se destinaron recursos por un valor de 1.420.000.000,00 pesos (aproximadamente 625.000 dólares) para compra de medicamentos, insumos de sanidad, material odontológico y de laboratorio clínico.

Por otra parte, en la vigencia de 1998 del proyecto SIAS se apropiaron recursos por un valor de 1.894.753.844,00 pesos (aproximadamente 835.000 dólares) los cuales se ejecutaron durante el año 1999 en medicamentos, dotación de centros carcelarios, etc.

Para el año 2000, previo el agotamiento de gestiones ante el Ministerio de Hacienda, se obtuvo la incorporación al presupuesto del INPEC de la suma de 11.494.790.000,00 pesos (aproximadamente 5,1 millones de dólares) a través del rubro implementación del Sistema Integral en Salud en el Sistema Penitenciario, mediante el cual se subsidia de manera total el costo de la atención en salud de toda la población carcelaria del país.

Conscientes de la necesidad de mejorar la prestación de los servicios de salud que se vienen prestando, se está estudiando de manera conjunta con el Ministerio de Justicia, la posibilidad de contratar a instituciones prestadoras de servicios en salud, que garanticen directamente en las cárceles la cobertura de servicios correspondientes al II nivel ambulatorio del Plan Obligatorio de Salud, y todos los servicios que de conformidad con la infraestructura carcelaria se puedan prestar.

- En el año 2001 se obtuvo:

Cobertura de atención en salud, 99%.

Porcentaje de establecimientos carcelarios cubiertos por contratación con entidades de salud en los niveles I, II y III del Plan Obligatorio de Salud, 97,5%.

Porcentaje de establecimientos carcelarios cubiertos con recursos para la compra de medicamentos e insumos y materiales de sanidad, 100%.

Porcentaje de establecimientos carcelarios cubiertos por equipos médicos, 100%.

Porcentaje de ejecución de los recursos asignados para contratación con entidades de salud, 98%.

Convenio Cruz Roja Internacional-INPEC para la atención de población reclusa en condiciones humanitarias precarias.

Convenio ONU-SIDA-INPEC, para promoción y prevención de la infección por VIH y SIDA, en la cárcel nacional Modelo y penitenciaría nacional de La Picota, 830 internos.

Programa de atención precoz de cáncer de seno Cruz Roja Internacional-INPEC, actualmente con una cobertura del 53% de internas de todo el país.

Adquisición de póliza de alto costo para cubrir el 100% de los internos en las patologías del nivel IV (ruinosas y catastróficas).

Fumigación y desratización al 90% de los establecimientos carcelarios.

Implementación de registros individuales de prestaciones de servicios de salud (RIPS).

Levantamiento del nivel epidemiológico de estadísticas de salud.

Vacunación contra la hepatitis B al 100% de la población carcelaria.

Diseño de las sanidades de los nuevos establecimientos carcelarios sobre la base de requisitos esenciales.

Elaboración y aprobación de 17 procedimientos en salud dentro del plan de garantía de calidad ISO 9000.

689. En cuanto a los programas educativos dirigidos a la resocialización y formación de los internos y a la humanización de los establecimientos de reclusión, es importante señalar que el INPEC y básicamente la División de Fomento y Capacitación Laboral tienen como una de sus prioridades la reinserción del interno a la sociedad a través del desarrollo de actividades productivas en las áreas agropecuaria, de industria, artesanías y servicios varios.

690. Los proyectos productivos agropecuarios tienen como finalidad ocupar y capacitar a los internos que laboran en las granjas del INPEC de todo el país y además obtener recursos económicos para ellos y sus familias.
691. Con el propósito de descongestionar las cárceles y ofrecer ocupación y capacitación a los internos de extracción campesina, se tiene proyectado con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC "la creación de un Polo de Desarrollo Regional para el Llano a partir del Establecimiento de la Nueva Colonia Agrícola Penitenciaria del Vichada", la cual pretende ofrecer ocupación en 2.500 ha, a largo plazo, en 50 promociones cada una de 500 internos. El documento CONPES 3086 de 2000 autorizó una partida para la construcción de una colonia agrícola.
692. Las actividades por realizar estarían enmarcadas en el mantenimiento de bovinos, porcinos, aves, lombricultura, producción de abono orgánico, biodigestores para procesamiento de desechos orgánicos y producción de gas y cultivos de pasto de corte.
693. De la realización de las actividades agropecuarias, de industria y servicios varios se benefician 5.000 internos, los cuales además de redimir pena, reciben un pago diario consistente en una bonificación o estímulo económico por la labor desarrollada.
694. Se pretende que al aumentar las áreas agropecuarias (siembras y actividades pecuarias) y la vinculación de empresas particulares a los programas se incremente la ocupación de internos en un 40%.
695. Actualmente se tiene una población reclusa nacional de 50.165 internos y se ocupan 5.000 de ellos en actividades de campo
696. La asesoría técnica e instrucción a los internos que laboran en actividades agropecuarias se lleva a cabo a través del Convenio Marco de Cooperación suscrito entre las siguientes entidades: ICA, CORPOICA, INPA, INAT, convenio que se busca prorrogar por tres años más.
697. Con este programa se han beneficiado en la fase de instrucción y asesoría técnica 560 internos.
698. A través del Convenio SENA-INPEC, se beneficiaron en instrucción teoricopráctica en actividades agropecuarias e industriales aproximadamente 4.500 internos anualmente.
699. Asimismo, se cuenta con el apoyo en lo relacionado con la instrucción y capacitación a los internos de las siguientes instituciones: UMATAS, secretarías de Agricultura, Federaciones de Cacaoteros, Cafeteros y universidades regionales.
700. El INPEC firmará un convenio interinstitucional con el SENA que tiene como objetivo fundamental ofrecer instrucción teoricopráctica a los internos que laboran en talleres, granjas y servicios varios de los 170 establecimientos de reclusión del instituto.
701. Igualmente, se pretende incrementar la ocupación dando utilización a la capacidad instalada en las siguientes áreas: industrial, artesanal, agropecuaria y de servicios varios.

702. Actualmente se ocupan un promedio de 23.747 internos en las áreas mencionadas en el ámbito nacional, teniendo en cuenta los 170 centros de reclusión. Se tiene previsto brindar una atención a los 12 centros carcelarios con mayor capacidad de población, los cuales concentran el 50% de hacinamiento, con un alto índice de desocupación laboral.

703. Se viene gestionando la celebración de nuevos convenios empresariales con el sector público y con el privado, con el fin de generar el suministro de bienes y servicios con mano de obra de internos para el desarrollo de proyectos productivos de diferentes modalidades intramuros y extramuros.

704. A través de la aplicación del método de lecto-escritura y matemática básica se han venido desarrollando los programas de enseñanza-aprendizaje en alfabetización y educación primaria y se espera con este método lograr una mayor cobertura de internos instruidos en las áreas básicas.

705. En educación no formal se viene preparando y capacitando al interno para la preparación del examen de validación ante el ICFES.

706. Con el fin de brindar opciones de capacitación se fomenta el desarrollo de cursos en: panadería, mecánica, confecciones y carpintería, para lo cual se tienen en cuenta las capacidades y características de la región sede del establecimiento de reclusión, contando con la colaboración de entidades como el SENA, las secretarías de educación y los colegios técnicoindustriales.

707. El trabajo penitenciario y carcelario se viene desarrollando a través de dos modalidades de administración:

1. *Administración directa.* La cual consiste en que la administración del establecimiento coloca a disposición de los internos los recursos productivos del Estado necesarios para el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y de servicios con carácter empresarial y controla el desarrollo económico y social de las mismas.

Para esta modalidad, la Subdirección de Desarrollo y Tratamiento del Instituto promueve anualmente pautas para efectos de crear o reorganizar granjas, talleres o servicios con criterios para mejorar la explotación de los recursos existentes y lograr ingresos económicos y beneficio social penitenciario.

Este esquema de trabajo ha permitido que laboren permanentemente por administración directa, 1.500 internos en talleres y granjas y 400 en servicios (aseo de patios y oficinas, ornato y mantenimiento locativo, vehículos, monitorías, ordenanzas, etc.).

2. *Administración indirecta.* Consiste en que la administración del establecimiento coloca a disposición de personas naturales o jurídicas los recursos con que cuenta el centro de reclusión para que lleven a cabo actividades productivas con vinculación de mano de obra reclusa en ellas. En este caso el control del proceso de fabricación y capacitación lo ejerce directamente el particular.

El trabajo que realizan los internos con los particulares o empresarios debe ser previamente autorizado por el director del establecimiento carcelario y contratado conforme a lo establecido en la ley.

Con esta modalidad se mantienen ocupados aproximadamente 2.500 internos en labores de cocinas, talleres y granjas con el sector privado y el público. En esta modalidad se incluye el trabajo extramuros como beneficio administrativo estipulado en la legislación penitenciaria para los internos condenados que pueden ser autorizados en labores agrícolas o industriales y con empresas o personas de reconocida honorabilidad.

Otra modalidad de trabajo es la realizada por los internos en forma independiente, es la predominante en nuestro medio carcelario y ella asume formas artesanales o con medios técnicos como son actividades de talla en madera, muñequería, sastrería, pintura, escultura, cerámica y productos en fibras vegetales. Se estima que este tipo de trabajo lo realizan aproximadamente 13.000 internos en casi todas las cárceles del país a cargo del INPEC.

Asimismo, es de advertir que se está promoviendo la educación en los niveles básicos primaria, secundaria, superior y técnico, con el fin de hacer del interno una persona productiva.

En lo que tiene que ver con el deporte, recreación y cultura, se viene fomentando la práctica del deporte y el desarrollo de actividades lúdicas, recreativas, artísticas, literarias y de fomento de la lectura, generando espacios de integración, sana competencia y de aprovechamiento del tiempo libre.

Para el desarrollo de estas actividades se tiene en cuenta la disponibilidad de recursos, las condiciones de espacios existentes, el apoyo interinstitucional e intereses de la misma población reclusa, para el establecimiento de cronogramas que pretenden combinar la rutina ocupacional con la práctica deportiva y realización de actividades recreativas al aire libre o juegos de salón.

Dentro del ámbito cultural se fortalece la creación y promoción de grupos de teatro, música, pintura, escultura, literatura, etc., que sirven de antesala a los concursos que se realizan anualmente en las direcciones regionales y en la sede central.

Con el programa de bibliotecas, se está logrando promover y fomentar la lectura a través del préstamo de libros a celda, patio o haciendo uso de los espacios dispuestos para tal actividad dentro del establecimiento.

De otra parte y preocupados por la población de internos pertenecientes a los diferentes grupos indígenas, se han llevado a cabo programas de atención social en 15 cárceles del país, entre las cuales podemos mencionar las de Leticia, Florencia, Popayán y Caloto.

Por su parte, debe señalarse que, ciertamente, se ha generado un aumento en la legislación penal, incidiendo en el aumento de la población penitenciaria; eso se ha debido justamente a que se ha encontrado en ella no la única, pero sí una herramienta de fundamental importancia en la lucha contra la criminalidad, como quiera que el nivel delincencial alcanzado ha entrado a transgredir con gran intensidad bienes jurídicos de singular importancia para el Estado como la vida y la integridad personal, lo cual necesariamente ha implicado la adopción de medidas legislativas que respondan al fenómeno, máxime si se considera que una de las principales funciones de la pena es la prevención general.

Si bien esto ha incidido en el aumento de personas privadas de la libertad, existen beneficios administrativos, judiciales, así como políticas y programas que se han implementado para asegurar que los reclusos sean tratados dignamente, de manera que se permita poco a poco su reinserción en la sociedad.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha estado especialmente atento a desarrollar acciones que se encaminen a fortalecer figuras que permitan la resolución de conflictos por otras vías diferentes a la judicial, como la conciliación o el Programa "Casas de Justicia" que benefician principalmente a las personas económicamente desfavorecidas, acercando la justicia a estos ciudadanos.

#### **Artículo 11 - No hay responsabilidad penal por deudas contractuales**

##### *Normas de la Constitución Política de 1991*

708. El artículo 28 de la Constitución dispone:

"En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Esta garantía es de inmediata aplicación por parte de los jueces."

#### **Artículo 12 - Libertad de circulación de las personas**

##### *Normas de la Constitución Política de 1991*

709. El artículo 24 dispone: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia".

##### *Acciones*

710. Como hubo ocasión de señalarlo, lamentablemente, el desplazamiento forzado de personas ha venido afectando la plena vigencia de este derecho en el país. La atención a esta problemática, una de las áreas de trabajo prioritarias de la política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario, se encuentra consignada en un capítulo anterior de este informe.



## **Artículo 13 - Protección de los extranjeros contra las expulsiones arbitrarias**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

711. El artículo 100 - Derechos y Garantías de los Extranjeros dispone:

"Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Asimismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital."

### ***Disposiciones normativas***

712. El Decreto N° 2371 de 27 de diciembre de 1996 regulaba el procedimiento y los requisitos para que un extranjero recibiera una visa y adoptaba disposiciones en materia de inmigración. Dicho decreto ha sido derogado por el Decreto N° 2107 de 8 de octubre de 2001. El artículo 1 del último estatuto indica que el ingreso de extranjeros, así como su permanencia o salida del territorio nacional, se rigen por el Decreto N° 2107.

713. El artículo 6 busca fomentar el ingreso de inmigrantes que por su experiencia, su calificación técnica, profesional o científica contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas o culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país.

714. El artículo 28 define las clases de visas que se pueden expedir a un extranjero, así :

- Visas temporales:
  - Preferencial A diplomática, B oficial y C de servicio;
  - Cortesía;
  - Negocios;
  - Inmigrante;
  - Tripulante;
  - Temporal;
  - Trabajador, estudiante, cónyuge nacional colombiano, compañero permanente nacional colombiano, religioso, tratamiento médico, socio, especial, empresarial, visitante, refugiado o asilado;

- Residente: calificado, familiar de nacional colombiano, inversionista;
- Turismo.

715. El artículo 137 asigna al Director de Extranjería y a los directores seccionales del Departamento Administrativo de Seguridad y otros funcionarios de esta entidad la facultad de imponer multas por las causales allí señaladas mediante resolución motivada contra la cual proceden los recursos de la vía gubernativa en el efecto suspensivo.

716. El artículo 140 autoriza a la Dirección de Extranjería del DAS, mediante resolución motivada, a ordenar la deportación del extranjero que esté incurso en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 195 del mismo Estatuto.

717. El artículo 143 del Estatuto de Visas reglamenta la expulsión de un extranjero del territorio nacional, por las causales expresamente determinadas y mediante resolución motivada con recursos previstos en la vía gubernativa.

#### **Artículo 14 - Igualdad ante la ley, garantías del debido proceso y principios que deben regir la administración de justicia**

##### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

718. Sobre el debido proceso, la Constitución dispone:

##### *"Artículo 29*

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

719. Sobre la administración de justicia, dispone:

*"Artículo 228*

La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

*Artículo 229*

Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

*Artículo 230*

Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial."

***Acciones - Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación***

720. La Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía General se organizó mediante resolución N° 2725 del 9 de diciembre de 1994 como unidad especializada en las más graves violaciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario, pero por aspectos logísticos y presupuestales sólo entró en funcionamiento a partir de octubre de 1995. La unidad especializada tiene competencia en todo el territorio nacional. Como apoyo de su labor se han creado unidades satelitales en Neiva, Cali, Villavicencio y Medellín y se encuentran en proceso de implementación otras más en Cúcuta, Bucaramanga y Barranquilla.

721. En las investigaciones de la Unidad de Derechos Humanos se tienen en cuenta las siguientes características del sujeto activo:

- Calidad de agente del Estado del presunto infractor de la ley penal, quien abusando de su investidura, conculca derechos fundamentales;
- Quien actúa al amparo, por incitación o bajo la tolerancia de agentes del Estado;
- El miembro de la subversión que desconoce las normas del derecho internacional humanitario con conductas contrarias que se adecuan claramente a nuestra normatividad penal;
- Los miembros de asociaciones ilegales que al margen del poder legítimo atentan contra la población civil;
- El particular, que aún desprovisto de formas de poder, llega con su accionar a un irrespeto de la condición humana que se torna intolerable para el conglomerado social.

722. En resumen, los agentes comprometidos en la violación de los derechos humanos pueden ser: agentes del Estado, particulares tolerados por agentes del Estado, subversivos, autodefensas, particulares.

723. En la Fiscalía General se investiga no solamente los agentes adscritos a organismos gubernamentales, sino también a las organizaciones criminales estructuradas que participan en el conflicto interno violando los derechos fundamentales de la población civil.

724. En cuanto a la naturaleza de los hechos, se partió de considerar las tres más graves violaciones a los derechos humanos: las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. En forma paralela se incluyen masacres dirigidas a diversos sectores de la población en las cuales indistintamente han estado comprometidos los miembros de la insurgencia, las autodefensas y agrupaciones criminales en general, todos con el fin de incrementar la zozobra y el terror.

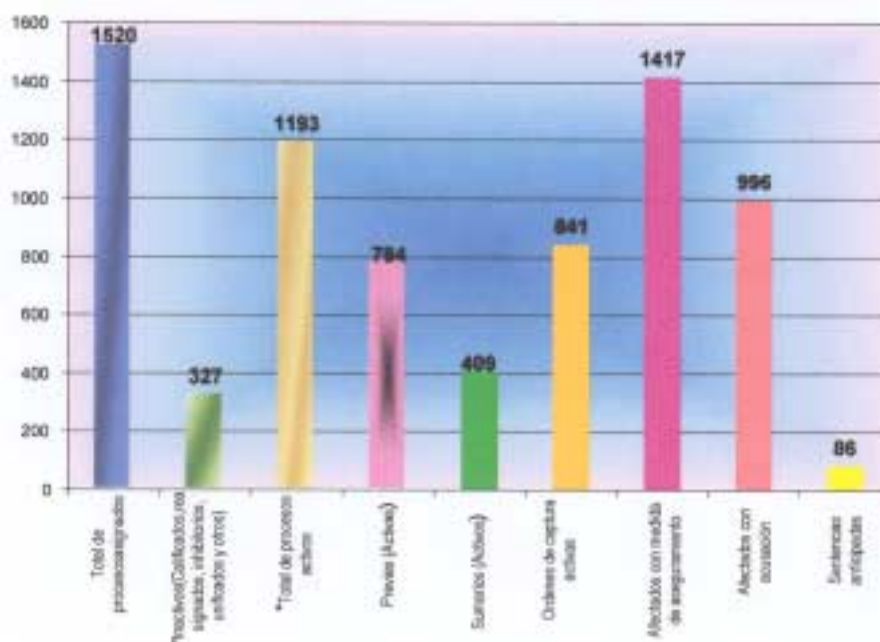
*Composición y funcionamiento de la Unidad de Derechos Humanos*

725. La Unidad Nacional de Derechos Humanos cuenta en la actualidad con 30 fiscales especializados, 25 investigadores del Cuerpo Técnico de Investigación, 5 investigadores del Departamento Administrativo de Seguridad y 3 investigadores de la SIJIN.

726. El esquema de trabajo de la Unidad ha sido implementado a través de subunidades de investigación compuestas por dos o tres fiscales ante la complejidad de las investigaciones asignadas, lográndose de esta manera que los funcionarios encuentren apoyo logístico y jurídico en sus indagaciones y decisiones.

727. A la Unidad de Derechos Humanos han sido adscritos en calidad de delegados del ministerio público, para aplicar las garantías constitucionales y legales de los sujetos procesales y una más efectiva defensa de la sociedad, cuatro procuradores judiciales, quienes asisten al desarrollo de todas y cada una de las diligencias programadas y evacuadas dentro de las investigaciones asignadas. En algunos de ellos ha sido necesaria la designación de agente especial.

**Estadística general de gestión**



728. En la selección de los casos inicialmente asignados a la Unidad de Derechos Humanos participaron algunas dependencias del Gobierno nacional comprometidos igualmente en la lucha frontal contra las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, tales como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que presentaron una relación de hechos investigados por tribunales internacionales.

729. Con la mencionada estructura de la Unidad de Derechos Humanos se ha permitido disminuir los índices de impunidad en graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, en las que se han visto seriamente comprometidas personas pertenecientes a los diferentes sectores en conflicto.

#### Estadística actual

	Cantidad de investigaciones	Personas vinculadas	Órdenes de captura vigentes UNDH y DIH jueces	Detenidos por cuenta de la unidad
<i>Fuerza pública</i>				
Ejército Nacional	39	85	37	4
Armada Nacional	4	13	3	0
Fuerza Aérea	0	0	0	0
Policía Nacional	24	113	23	1
INPEC	0	0	0	0
CTI	2	2	1	0
DAS	3	20	4	0
<i>Delincuencia organizada</i>				
FARC	104	284	266	30
ELN	10	36	25	8
JEGA	1	1	1	0
Disidencia EPL	1	2	2	0
AUC	166	675	442	135
Civiles	55	99	39	17
Total	409	1.330	843	195

#### Estadística de decisiones desde octubre de 1995 al 31 de mayo de 2002

	Afectados con medida de aseguramiento	Afectados con resolución de acusación
<i>Fuerza pública</i>		
Ejército Nacional	104	103
Armada Nacional	23	15
Fuerza Aérea	0	0
Policía Nacional	96	77
INPEC	7	2

	Afectados con medida de aseguramiento	Afectados con resolución de acusación
CTI	7	5
DAS	9	25
<i>Delincuencia organizada</i>		
FARC	229	116
ELN	45	20
JEGA	1	0
Disidencia EPL	9	6
AUC	748	531
Civiles	139	96
Total	1.417	996

### La impunidad según la Fiscalía General de la Nación

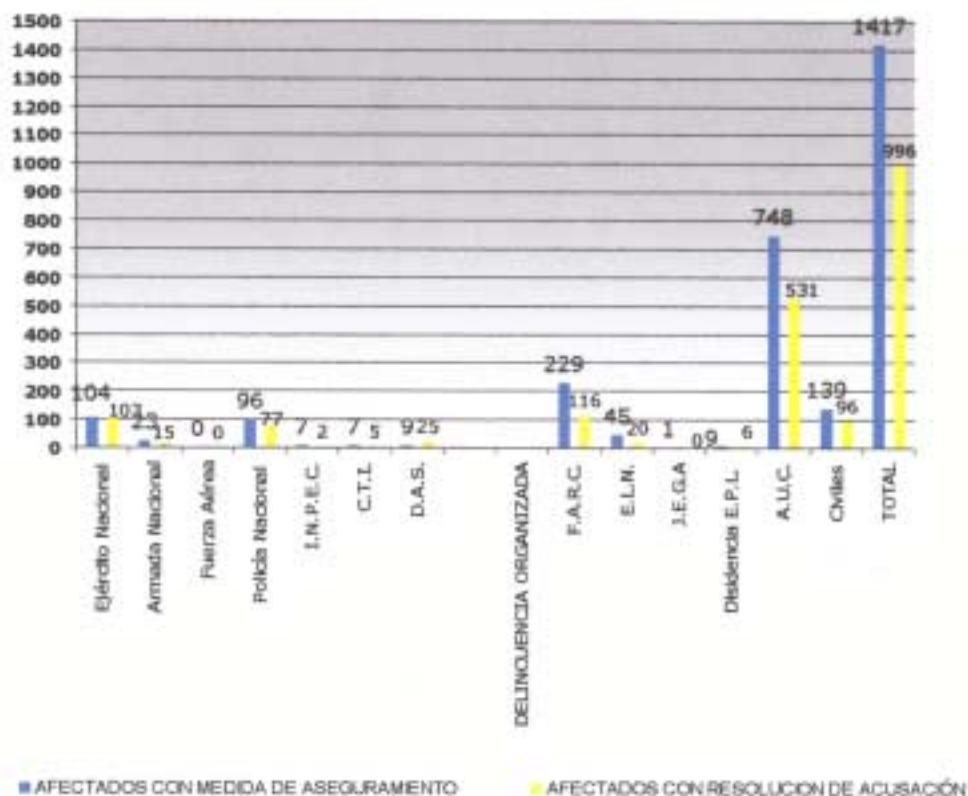
730. En el informe del fiscal Alfonso Gómez Méndez de sus años de gestión se señaló que la cifra de impunidad relacionada con la labor investigativa de la Fiscalía General es del 55,4%, proporción alta para el país, que resulta del análisis del Censo Nacional de Expedientes Activos que se adelantó en 1999.

731. Seiscientos noventa y nueve mil treinta y nueve expedientes fueron censados y el 55,4% sobrepasaron los términos procesales establecidos en el Código de Procedimiento Penal. De ese porcentaje el 41,2% corresponde a la etapa de investigación previa y el 14,2% a la etapa de instrucción. Respecto al número de personas sindicadas en procesos ante la Fiscalía asciende a 425.689, que es una cifra muy preocupante porque si solamente el 10% de estas personas fueran condenadas en los próximos años, la población carcelaria se duplicaría, haciendo aún más grave la crisis del sector carcelario.

732. Las investigaciones según el género y el mencionado Censo Nacional de la Fiscalía indica que del total de 425.689 sindicados, 375.060 son hombres, es decir el 88%, y 50.629 mujeres, el 12%.

733. En los delitos contra la administración de justicia, la Fiscalía General profirió entre julio de 1997 y marzo de 2001 las siguientes decisiones: 23.065 investigaciones previas, 22.729 instrucciones, 7.398 medidas de aseguramiento, 8.952 preclusiones, 9.086 inhibitorios y 4.939 resoluciones de acusación. En 2000 seis delitos contra la administración pública fueron los más investigados: peculado por apropiación, celebración indebida de contratos, violencia contra empleado oficial, peculado por extensión, prevaricato por acción y peculado culposos.

### Decisiones proferidas desde su creación



#### *Plan Nacional de descongestión con calidad*

734. Desde 1997 se analizó la congestión en la Fiscalía General y se estableció un desequilibrio en el reparto, el acumulado histórico, el índice de criminalidad, la limitante de personal y de recursos logísticos.

735. El acumulado histórico comenzó a descender, así:

- entre julio de 1997 y junio de 1998 entraron 897.010 investigaciones y salieron 902.972;
- entre julio de 1998 y junio de 1999 ingresaron 977.843 y salieron 949.337;
- entre julio de 1999 y junio de 2000 ingresaron 923.216 y salieron 974.890;
- entre julio y diciembre de 2000 ingresaron 498.224 y salieron 506.824.

736. La Fiscalía General estableció que en el año 2000 se adelantaron 308.460 investigaciones previas y 366.364 instrucciones. También se proferieron 142.960 inhibitorios, 48.703 preclusiones y 98.158 resoluciones de acusación en todo el territorio nacional. Las unidades nacionales de fiscalías: de derechos humanos, de delitos contra la administración pública, de derechos de autor, de antinarcóticos y de interdicción marítima y de extinción del

derecho de dominio y contra el lavado de activos, profirieron 2.009 medidas de aseguramiento, 1.149 resoluciones de acusación y 1.464 órdenes de captura.

737. Entre los delitos de mayor ocurrencia en Colombia, la Fiscalía informa:

1.	Hurto calificado	19%
2.	Inasistencia alimentaria	19%
3.	Homicidio (individuales/múltiples)	9%
4.	Violencia intrafamiliar	8%
5.	Fabricación y tráfico de armas de fuego/municiones	6%
6.	Lesiones personales	5%
7.	Hurto	5%
8.	Estafa	5%
9.	Lesiones personales culposas	5%
10.	Falsedad en documento privado	5%
11.	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	4%
12.	Falsedad material de particular	3%
13.	Homicidio culposo (incluye muerte en accidente de tránsito)	2%

### **Justicia penal militar en Colombia**

738. Mediante la Ley N° 522 del 12 de agosto de 1999 se profirió el Código Penal Militar que en su conjunto representa un avance hacia una administración de justicia penal militar más imparcial, más objetiva, más efectiva, más transparente y más pronta. Para lograr este propósito, los aspectos que a nivel internacional son más sensibles en esta jurisdicción especial fueron objeto en esta reforma de unos desarrollos que colocan a Colombia entre los países avanzados en lo relacionado con su Código Penal Militar.

739. Otro aspecto crítico, en relación con la justicia penal militar, es el relacionado con el principio de la *obediencia debida*. El nuevo Código de Justicia Penal Militar colombiano regula este principio, señalando que la comisión de un hecho punible constituye para su autor elemento eximente de responsabilidad, siempre que obre en cumplimiento de orden legítima y que haya sido impartida por autoridad competente con las formalidades legales, eliminando con ello la posibilidad de que los miembros de la fuerza pública cumplan órdenes manifiestamente ilegales que contradigan la función constitucional y legal de las instituciones armadas del Estado.

740. En otro asunto, donde el avance en la modernización de la justicia penal militar colombiana se muestra evidente, es en lo atinente a la *separación de las funciones de comando de las de investigación y juzgamiento*. En efecto, a diferencia de lo que aún existe en muchos países del mundo, entre los cuales hay incluso algunos desarrollados, el nuevo Código establece esa separación a fin de garantizar en la jurisdicción penal militar absoluta independencia e imparcialidad, de manera que la autoridad que intervenga en el juzgamiento no sea la misma que ejerce atribuciones de comando.

#### *El fuero militar*

741. La Constitución Política de Colombia ha asignado a la fuerza pública la misión de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, así



como propender por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio, por parte de los ciudadanos, de los derechos y libertades públicas, y el desarrollo de la convivencia pacífica.

742. El cumplimiento de esa compleja misión supone la realización de tareas muy particulares que en ocasiones conllevan el riesgo de afectar los derechos individuales de las personas. De igual manera, la organización y la disciplina castrense implican el cumplimiento de una serie de normas específicas de los cuerpos armados, que no tienen vigencia en otras instituciones del Estado. Por esta razón, el control del cumplimiento de las leyes y las normas, tanto en el desarrollo de su misión constitucional como en la observancia de las propias reglas internas, debe recaer en los propios miembros de la fuerza pública.

743. En efecto, según el Consejo Superior de la Judicatura, alta instancia del sistema judicial colombiano, la creación de una jurisdicción propia, distinta de la justicia ordinaria, está claramente inspirada por el criterio de la especialidad relacionado, sin lugar a equívocos, en la circunstancia de que quienes mejor conocen ciertos aspectos de organismos de carácter militar son quienes deben juzgar los comportamientos de sus miembros.

744. Según esa misma autoridad jurisdiccional, cuando la Constitución Política de Colombia instituyó el fuero militar no quiso amparar una forma privilegiada de juzgamiento, ni encubrir ningún tipo de impunidad, sino permitir que una organización de características muy singulares y de procedimientos también muy propios asumiera el conocimiento de las infracciones de sus miembros, a la luz de su rigor funcional y jerárquico y del sentido particular de la disciplina y acatamiento al superior que la inspira.

745. Esto significa, de acuerdo a la instancia mencionada, que en lugar de pretender el establecimiento de tratamientos de favor, se agregó por el contrario a los parámetros ordinarios de valoración de las conductas humanas, unos elementos que tornan el juzgamiento, tanto disciplinario como penal, de los miembros de la fuerza pública, en un procedimiento altamente especializado a cargo de jueces que, reuniendo todas las condiciones indispensables para realizar tan alta función en la vida común, agregan además a su desempeño el conocimiento del manejo de todas las peculiaridades de una organización como la militar, claramente distinta de cuantas conforman el Estado.

746. En este mismo sentido se ha pronunciado la *Corte Constitucional* al señalar que no puede entenderse el fuero militar asociado a la idea de privilegio, prerrogativa, prebenda o gracia especial para el juzgamiento de los miembros de la fuerza pública por los delitos que cometen con ocasión del servicio que cumplen, en condiciones materiales y jurídicas diferentes frente a las demás personas sobre las cuales recae en un momento dado la acción punitiva del Estado que favorezca la impunidad, pues ello implicaría el otorgamiento de un trato particularizado, contrario al principio de igualdad y a la idea de justicia.

747. De acuerdo con la Corte Constitucional, el fuero militar debe ser considerado bajo la perspectiva de la existencia de un órgano jurisdiccional independiente e imparcial, como las cortes o tribunales militares, que es el juez natural a quien constitucional y legalmente se le ha confiado la misión del juzgamiento de los referidos delitos. Dicho órgano, si bien pertenece al sistema de la administración de la justicia desde el punto de vista material, pues su misión es hacer justicia en un campo y materias específicos, no está adscrito a la justicia ordinaria, aun

cuando no se excluye la posibilidad de la articulación funcional con aquélla. Esto sucede, por ejemplo, como se verá más adelante, cuando la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conoce en última instancia las casaciones contra determinadas sentencias dictadas por los tribunales.

748. Así pues, la justicia penal militar es una jurisdicción que administra justicia, pero lo hace de manera excepcional, no sólo por las personas llamadas a juzgar, sino también por los asuntos de los cuales conoce. En todos los casos, los jueces militares -como todo juez- deben guiarse al ejercer sus funciones por los criterios de imparcialidad, objetividad, efectividad y celeridad, entre otros.

### *Funcionamiento de la justicia penal militar*

#### *Ámbito de Competencia*

749. La justicia penal militar es una jurisdicción especial de la justicia colombiana, encargada de investigar y sancionar las conductas delictivas cometidas por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo. Los civiles están excluidos de esa jurisdicción, pues en Colombia en ningún caso ellos pueden ser investigados o juzgados por la justicia penal militar. No ocurre así en algunos sistemas de justicia penal militar de otros países, por ejemplo en el Perú, donde es del fuero privativo militar tanto la investigación como el juzgamiento de civiles por los delitos de terrorismo y de traición a la patria; en los Estados Unidos esta jurisdicción juzga a los civiles que cometen delitos en contra de la institución militar o de sus miembros.

750. Se entiende por *delitos relacionados con el servicio* aquellos cometidos por miembros de la fuerza pública derivados del ejercicio de la función militar o policial que les es propia. Según la Corte Suprema de Justicia, se habla de delitos relacionados con el servicio cuando éstos hacen referencia al nexo que existe entre la actividad militar o policial y el acontecer delictivo. Los hechos que tienen relación con el servicio se desarrollan mediante actos inherentes a la actividad militar, o en acatamiento de órdenes impartidas por quien ejerce función de comando.

751. Así, dentro del concepto de *actos propios del servicio* sólo cabe considerar los que se relacionan con el cumplimiento de los fines de las Fuerzas Militares, es decir, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, y de los fines primordiales de la Policía Nacional, esto es, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Sin embargo, de acuerdo con la legislación colombiana, en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio *los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada*, entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia.

752. En efecto, la Corte Constitucional sentenció en 1997 que las conductas de lesa humanidad no hacen parte de la jurisdicción penal militar porque no tienen relación con el servicio de la fuerza pública, ya que esta clase de delitos constituye una grave violación de los derechos humanos y transgrede de modo vital la función de las instituciones armadas. En consecuencia, la Corte Constitucional concluyó que esos delitos serán sometidos al conocimiento de la jurisdicción penal ordinaria. La discusión acerca de si, en un caso concreto, se está o no en

presencia de un delito relacionado con el servicio, toca fundamentalmente con las circunstancias en las cuales la conducta censurada se ha realizado y esta apreciación, en vista de los elementos de juicio que deben tenerse en cuenta, corresponde únicamente al juez.

*Fiscales y Jueces separados de la línea de mando*

753. Los delitos relacionados con el servicio son conocidos por las cortes marciales o los tribunales militares, integrados por jueces que actúan con arreglo a las disposiciones del Código Penal Militar. Por decisión de la nueva legislación, los fiscales y jueces militares que califican, investigan, acusan y juzgan a los miembros de la fuerza pública involucrados en los delitos relacionados con el servicio están desligados de la línea de mando, a fin de garantizar en esta jurisdicción su independencia e imparcialidad absoluta, de manera que la autoridad que intervenga no sea la misma que ejerce atribuciones de comando. Así, los comandantes han dejado de ser jueces y esta función la cumplen los jueces penales militares que estarán adscritos a una estructura distinta de la militar operativa.

754. La separación de jueces y comandantes militares servirá para fortalecer la confianza sobre las decisiones de los jueces y terminar con la posible creencia que pueda existir alguna influencia de los mandos en el procedimiento penal militar.

**Sistema acusatorio**

755. También se ha incorporado a la justicia penal militar el sistema acusatorio mediante la creación de los fiscales penales militares con la función de calificar y acusar en esos procesos y con la facultad de disponer la cesación del proceso cuando haya mérito para ello. Finalmente, se han modificado los sistemas de juzgamiento, consagrando únicamente los de corte marcial sin vocales y el procedimiento especial; en ambos sistemas el fallo se profiere en derecho.

756. El nuevo Código Penal Militar determinó las diferentes instancias o autoridades para adelantar la acción penal por los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo. Esas instancias son: el Tribunal Superior Militar, juzgados de primera instancia, fiscales penales militares, jueces de instrucción penal militar y auditores de guerra y la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Penal. Los requisitos generales para ocupar estos cargos son los mismos que para los cargos equivalentes en la justicia ordinaria, pero adecuados a las necesidades y circunstancias propias que exige la jurisdicción penal militar.

757. Se creó, por otra parte, en desarrollo de la estructura de la justicia penal militar como dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, el Consejo Superior de la Justicia Penal Militar, el cual asesora al Ministro de Defensa en todo lo relativo a ésta, recomienda políticas, planes, programas y sistemas de evaluación con el propósito de hacer más eficiente la administración de justicia. Igualmente, se creó la Dirección Ejecutiva de la Justicia Penal Militar, que implementa las políticas y programas adoptados por el Ministro de Defensa en materia de administración de justicia.

758. La justicia penal militar es reconocida en Colombia como una jurisdicción ágil y eficaz, en la que no se presenta el fenómeno de la corrupción judicial y donde la prescripción judicial, que

es mínima, no ha sido un factor de impunidad. No se presenta tampoco en esta jurisdicción el problema de excesiva acumulación de procesos.

759. En 1998 la justicia penal militar tramitó 6.221 procesos y profirió 4.917 decisiones. De esas decisiones que resolvieron dichos procesos, el 32,6% fueron condenatorias, el 16,6% absolutorias, el 33,9% de cesación del proceso, el 5,3% de anulación de proceso y el 11,4 % fueron autos interlocutorios. Los diez delitos más frecuentes en su orden de ocurrencia son: la desertión (38%), el homicidio (13%), las lesiones personales (10%), el abandono de puesto (5,6%), la desobediencia (4,5%), el delito del centinela (4,1%), el abandono del servicio (3,5%), el peculado (2,4%), la concusión (2%) y el ataque al inferior (1,7%).

760. En 1997 fueron objeto de sentencia condenatoria 113 procesos penales abiertos por delitos que pueden ser considerados como violaciones de los derechos humanos como son la detención arbitraria, la tentativa de homicidio, el homicidio, las lesiones personales, el abuso de autoridad y la privación ilegal de libertad.

761. En 1998 fueron objeto de sentencia condenatoria 127 procesos por los mismos delitos. En 1997 la condena más alta por homicidio fue de 168 meses de prisión y la condena promedio fue de 54 meses de prisión. En 1998 la condena más alta por este delito fue similar a la del año anterior y el promedio fue de 58 meses de prisión.

762. En 1997 pasaron para el año siguiente 1.175 casos que no se fallaron, mientras que en 1996 esa misma cifra fue de 1.385 casos, es decir, que en el curso de los últimos cuatro años ha disminuido el número de casos no resueltos que pasan a la siguiente vigencia.

763. La celeridad de la justicia penal militar ha ido acompañada de un estricto cumplimiento de las disposiciones procedimentales y sus decisiones se han ajustado a derecho, lo cual se demuestra por el hecho de que no se ha presentado ningún caso de sanción penal para un funcionario de esta jurisdicción por decisiones emitidas. Es decir, no hay jueces penales militares que hayan sido condenados por la justicia ordinaria bajo la sindicación de haber cometido prevaricato.

764. Conviene recordar que es a la Fiscalía General y a los jueces penales del circuito a quienes corresponde investigar y fallar las conductas atribuidas a funcionarios de la justicia penal militar, cuando se presentan este tipo de conductas.

765. Tampoco hay que olvidar que el control sobre el acopio probatorio dentro de los procesos y la imparcialidad de los funcionarios militares en sus investigaciones y juzgamientos, está atribuido a los agentes del Ministerio Público, que son designados por la Procuraduría General de la Nación, a quienes corresponde vigilar y denunciar a los funcionarios de la justicia penal militar que desborden de cualquier modo los cauces jurídicos y legales que imponen los procedimientos que determinan los códigos sobre aplicación de la ley penal.

766. No hay antecedentes por los cuales un procurador judicial haya denunciado penalmente o solicitado investigación disciplinaria a un juez penal militar por irregularidades en la tramitación de procesos en que se investiguen hechos que atenten contra los derechos humanos, cuando quiera que esta investigación haya sido adelantada por la justicia penal militar.

## **Organismos de control**

767. Adicionalmente, esta jurisdicción en Colombia está sujeta al control de la Procuraduría General de la Nación, entidad que tiene la suprema dirección del Ministerio Público, encargada, entre otras funciones, de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. Esta entidad interviene en forma permanente, en cada una de las etapas de los procesos que cursan ante la justicia penal militar, a través del Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y de los Procuradores Judiciales Penales ante la primera y segunda instancia de la jurisdicción castrense. Estos últimos -designados directamente por el Procurador General de la Nación- son parte de los procesos dentro de los cuales actúan, de suerte que pueden solicitar pruebas e impugnar las decisiones que se adopten, tal como puede hacerlo otro sujeto procesal. La intervención del Ministerio Público es garantía fundamental del derecho que tiene la sociedad a que se adelanten procesos justos contra los miembros de la fuerza pública que han incurrido en la comisión de un delito, y a que tal hecho sea efectivamente castigado.

768. Corresponde al agente del Ministerio Público en la organización de la justicia penal militar como sujeto procesal, sin perjuicio de las demás que le correspondan en el ejercicio de la función de control, las siguientes:

1. Garantizar que en todas las actuaciones se respeten los derechos humanos y el cumplimiento de las garantías del debido proceso;
2. Velar por que en los casos de desistimiento, los sujetos procesales actúen libremente;
3. Solicitar la cesación de procedimiento cuando considere que se reúnen los presupuestos necesarios para adoptar esta decisión;
4. Intervenir en todos los juzgamientos que se realicen en el proceso penal militar, para solicitar la absolución o condena de los procesados, según sea el caso;
5. Vigilar el cumplimiento de las diversas obligaciones y condiciones impuestas por los jueces en los casos de otorgamiento de beneficios, excarcelaciones, subrogados, cauciones, presentaciones y demás compromisos;
6. Controlar que se cumpla en todo momento con el principio general según el cual debe existir separación entre jurisdicción y comando para los jueces.
7. Velar por la debida garantía a las víctimas de su derecho de real acceso a la justicia;
8. Solicitar la práctica de pruebas o aportarlas cuando sean pertinentes o conducentes.

769. Las funciones descritas en los numerales 3, 4 y 8 sólo proceden cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

770. En lo que atañe a la intervención del Ministerio Público en la justicia penal militar, el caso de Colombia es excepcional en su entorno regional, por ejercerlo un organismo civil independiente. En efecto, en países como Bolivia, Chile, el Ecuador, el Perú y Venezuela, estas

funciones de control y fiscalización las realizan fiscales militares, que son oficiales activos miembros de los cuerpos jurídicos militares u oficiales de armas, en ningún caso civiles.

771. Por su parte, los fiscales y jueces militares son responsables ante los mencionados organismos de control por todas sus actuaciones y decisiones; asimismo, son investigados y castigados por aquellas acciones que sean contrarias a las normas jurídicas que regulan la aplicación sustantiva de la ley y la valoración probatoria contenida en los expedientes.

### **La parte civil en los procesos**

772. Con el fin de hacer la justicia penal militar aún más transparente, se consagró en el nuevo Código que los perjudicados con un delito tengan la facultad de hacerse presentes en el proceso, constituyéndose en *parte civil*. Por lo que hace al procesado, hay un avance que reviste gran importancia: el Código establece que en cualquier proceso el sindicado debe recibir defensa técnica, cumpliendo así pronunciamiento de la Corte Constitucional que exige que el defensor deba ser abogado titulado.

773. En los procesos penales que se adelantan ante la justicia ordinaria existe la posibilidad de que la víctima o perjudicado ejerza el derecho de petición ante el funcionario judicial con el fin de obtener información, de hacer solicitudes específicas, o aportar pruebas. Estos sujetos procesales pueden ejercer una acción civil para obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales y colectivos causados por el hecho punible. En lo relacionado con la justicia penal militar, la Corte Constitucional respaldó la actuación de la parte civil dentro de los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, desde la etapa de la instrucción, durante el juicio y una vez proferida la sentencia, considerando que esta posibilidad contribuye a garantizar el acceso a la justicia, el cual está profundamente relacionado con el derecho al debido proceso.

774. Los procesados, por su parte, son defendidos por abogados titulados, con el propósito de garantizarles de manera plena su derecho a la defensa.

### **Aspectos procesales**

775. Desde su iniciación, el proceso penal militar cumple con todas las exigencias constitucionales y legales, que en el sistema democrático colombiano implican garantías al debido proceso de los inculcados y una independencia absoluta de los jueces y fiscales con respecto al poder legislativo y al ejecutivo. Esta independencia de la justicia es tal que, incluso a diferencia de otros regímenes, en Colombia la Fiscalía es parte de la rama judicial y no está subordinada al poder ejecutivo.

776. Ante un hecho punible que tiene connotaciones penales, un juez penal militar abre una investigación preliminar para determinar si en la actuación de las tropas se ha cometido algún ilícito que pueda ser motivo de una investigación. Como resultado de esta primera indagación el asunto se archiva, si el juez no encuentra méritos, o de lo contrario se abre una investigación penal. Ante esta segunda eventualidad, el juez penal militar determina la competencia, para lo cual hace un examen de las pruebas relacionadas con los hechos para establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión.

777. El juez valora si en realidad los hechos se realizaron como consecuencia de una actuación propia de la misión de las fuerzas militares o de policía, es decir, si correspondieron a un acto del servicio. En caso de apreciar que el hecho corresponde a un acto del servicio, el juez asume la investigación, pues estaría en el ámbito de su competencia; en caso contrario, remitirá el caso a la justicia ordinaria.

778. Sin embargo, en el curso de este proceso pueden surgir colisiones de competencias, unas positivas y otras negativas. Positivas, cuando ambos jueces reclaman para sí la competencia, y negativas, cuando la rechazan. En estos casos, el expediente es enviado al Consejo Superior de la Judicatura, que es la autoridad competente para dirimir el conflicto de competencias. El Consejo remitirá, finalmente, el caso al juez penal militar o al juez ordinario, dependiendo de su apreciación de las pruebas.

779. También la parte civil del proceso puede reclamar la incompetencia del juez que esté conociendo el caso, pidiendo al juez que considera que tiene la competencia que reclame para sí el proceso; también lo puede hacer el Ministerio Público. En ambas situaciones, el Consejo Superior de la Judicatura tendrá la última palabra.

780. La investigación preliminar se inicia cuando es necesario determinar si ha tenido ocurrencia el hecho denunciado a la autoridad y si está descrito en la ley como punible. En función de este resultado, el funcionario judicial procede entonces a abrir investigación por medio del auto cabeza de proceso o a proferir auto inhibitorio. En el primer caso, el funcionario procede a llamar a indagatoria a quien, según las pruebas recogidas en el proceso, aparezca como presunto responsable. De no lograr su comparecencia a la indagatoria, lo cita y emplaza, y mediante un auto interlocutorio lo declara persona ausente y le designa defensor de oficio. Después de realizada esta diligencia, el juez de instrucción procede a hacerle traslado al Fiscal Penal Militar para la calificación del expediente, quien puede o no enviarlo a juicio, al tener un análisis claro sobre si existe por lo menos la declaración de un testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad o indicios graves que puedan establecer la responsabilidad del procesado como autor o partícipe o si, de lo contrario, no existe la prueba suficiente para proferir la resolución de convocatoria a consejo de guerra y como consecuencia cesar el procedimiento.

## **Segunda instancia**

781. Una vez se integra el consejo de guerra, su presidente inicia los debates orales correspondientes, de los cuales se elaboran actas escritas, y profiere sentencia en el curso de los ocho días siguientes a la terminación de las audiencias. La decisión de este tribunal tiene como segunda instancia el Tribunal Superior Militar, que conoce del proceso bien por la vía de la consulta o bien mediante el recurso de apelación que ante él se interponga.

782. De igual manera, las sentencias proferidas en segunda instancia por el Tribunal Superior Militar, por aquellos delitos que tengan señalada pena privativa de libertad que exceda de ocho años o, de manera excepcional, tienen una instancia superior ante una corte totalmente civil: la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Las causales que puede alegar el recurrente en un proceso penal militar son, en general, las señaladas para los procesos penales ordinarios, es decir, la violación de una ley sustancial, la incongruencia de la sentencia con los cargos formulados o el proferimiento de la sentencia en un juicio viciado de nulidad. La existencia de este recurso en la justicia penal militar y la calidad de las personas civiles

encargadas de decidirlo, garantizan la imparcialidad y la objetividad del juez en su decisión, criterios ya mencionados como fundamentales en el proceso penal militar, como lo son en todo proceso penal.

783. Las nuevas disposiciones legislativas en relación con la justicia penal militar buscan fortalecerla y modernizarla para incrementar su eficacia y su bien ganada credibilidad ante la opinión, realizando ajustes y precisiones sobre algunos tópicos que habían sido objeto de debate público en el pasado.

#### **Actos del servicio**

784. Entre ellos se cuenta una definición precisa sobre lo que se puede considerar como delitos relacionados con el servicio y lo que no merece esa denominación. El propósito en este aspecto es dar a los jueces una guía orientadora que les permita definir en forma inequívoca la competencia de la jurisdicción penal militar. Sin embargo, cuando exista duda acerca del ámbito de competencia para ser juzgado un determinado delito, el Consejo Superior de la Judicatura, otra instancia que es parte de la rama judicial y, por tanto, independiente del poder ejecutivo, dirime la colisión de competencias. El porcentaje de casos que el Consejo Superior de la Judicatura envía a la justicia ordinaria tiene una tendencia creciente, lo que permite deducir que el criterio se ha ido ajustando y que la justicia penal militar está juzgando los casos que le son propios por ser actos del servicio.

#### **Obediencia debida**

785. De igual manera, se regula el principio de obediencia debida, eliminando con ello la posibilidad de que los miembros de la fuerza pública cumplan órdenes manifiestamente ilegales que contradigan la función constitucional y legal de las instituciones armadas del Estado.

#### **Artículo 15 - Principios de legalidad, de irretroactividad y de favorabilidad de las leyes penales**

##### *Normas de la Constitución Política de 1991*

786. Sobre el debido proceso, la Constitución dispone:

##### *"Artículo 29*

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso



público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

#### *Artículo 31*

Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

#### *Artículo 32*

El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.

#### *Artículo 33*

Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

#### *Artículo 34*

Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social."

### ***Disposiciones normativas***

787. En el nuevo *Código Penal* (Ley N° 599 de 2000) se consagran en el título I las siguientes normas rectoras de la ley penal colombiana:

- El derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana.
- Se integran al Código las normas constitucionales, legales y provenientes de tratados que se refieran a derechos humanos.
- La pena o medida de seguridad responde a los principios de necesidad (prevención), proporcionalidad y razonabilidad.

- La pena cumple funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.
- En la medida de seguridad operan las funciones de protección, curación, tutela y rehabilitación.
- Se repite el artículo 29 de la Constitución sobre el debido proceso, por el cual nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. La preexistencia de la norma también se aplica para el reenvío de materia de tipos penales en blanco.
- La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará sin excepción de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Ello también rige para los condenados.
- La analogía sólo se aplicará en materias permisivas.
- Por el principio de igualdad la ley se aplicará a las personas sin tener en cuenta consideraciones diferentes a las establecidas en ella.
- No es posible la doble incriminación, a nadie se le puede imputar más de una vez la misma conducta punible.
- La conducta punible debe ser típica, antijurídica y culpable.

788. En el *Código de Procedimiento Penal* (Ley N° 600 de 2000) se consagran en el título preliminar las siguientes normas rectoras del procedimiento penal:

- Los intervinientes serán tratados con respeto a la dignidad humana.
- Se aplican las garantías consagradas en la Constitución y en los tratados internacionales vigentes.
- Se requiere mandamiento escrito de autoridad judicial competente, expedido con las formalidades legales, para privar a alguno de su libertad o registrar el domicilio.
- Para privaciones ilegales de la libertad, derecho del hábeas corpus.
- Igualdad procesal de los intervinientes.
- Investigación o juzgamiento de conformidad con la ley procesal vigente al tiempo de la actuación procesal. La ley procesal de efectos sustanciales permisiva o favorable, aun cuando sea posterior a la actuación, se aplicará de preferencia a la restrictiva o favorable.
- La ley procesal tiene efecto general e inmediato.
- La responsabilidad penal de una persona sólo se establece mediante una sentencia condenatoria definitiva.

- En las actuaciones penales toda duda debe resolverse en favor del procesado.
- Las condenas proferidas en sentencias judiciales en firme tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales.
- En toda actuación se garantiza el derecho de defensa, la que será integral, ininterrumpida, técnica y material.
- Nadie podrá ser incomunicado.
- Se respetan los derechos fundamentales de los sujetos procesales y la eficacia de la administración de justicia.
- Se garantiza la gratuidad y el acceso a la justicia penal.
- La persona sólo podrá ser juzgada por el juez o tribunal competente preexistente al acto que se le imputa.
- Los funcionarios judiciales son independientes y autónomos.
- Las sentencias y providencias interlocutorias podrán ser apeladas o consultadas.

#### **Artículo 16 - Personalidad jurídica de todo ser humano**

##### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

789. El artículo 14 de la Constitución dispone:

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

##### ***Disposiciones normativas***

790. En el Código Civil colombiano se establece -artículo 74- que son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. En su artículo 90 del mismo Código se determina que la existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de su madre. En el artículo 91 la ley protege la vida del que está por nacer, por lo cual la protección del ser se da desde la concepción, y se ha reiterado su protección definiendo el aborto como delito. La Corte Constitucional en jurisprudencia de 2001 disminuyó la responsabilidad penal para algunos casos en los que el no consentimiento de la víctima determinaba la práctica del aborto.

791. La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene a su cargo la organización del registro civil y la identificación de las personas.

**Artículo 17 - Derecho a la intimidad, a la protección de la correspondencia privada, la inviolabilidad del domicilio y la protección de la honra**

*Normas de la Constitución Política de 1991*

792. La Constitución dispone:

*"Artículo 15*

Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

*Artículo 16*

Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

*Artículo 21*

Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección."

793. *Jurisprudencia.* La sentencia de tutela T 261 de la Corte Constitucional, proferida el 20 de junio de 1995, dispone:

"... Este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la autoconservación, protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad, actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. Ésta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones.

Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado. Aun dentro de la familia, cada uno de sus componentes tiene derecho a demandar de los demás el respeto a su identidad y privacidad personal..."

### *Disposiciones normativas*

794. En el nuevo *Código Penal* (Ley N° 599 de 2000) se establecieron los siguientes tipos penales para proteger los bienes jurídicos de este artículo del Pacto:

*Artículo 220 - Injuria.* El que haga a otra persona imputaciones deshonrosas, incurrirá en prisión de 1 a 3 años y multa de 10 a 1.000 salarios mínimos.

*Artículo 221 - Calumnia.* El que impute falsamente a otro una conducta típica, incurrirá en prisión de 1 a 4 años y multa de 10 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*Artículo 221 - Injuria y calumnia indirectas.*

*Artículo 226 - Injurias por vías de hechos.*

*Artículo 189 - Violación de habitación ajena.* El que se introduzca arbitraria, engañosa o clandestinamente en habitación ajena o en sus dependencias inmediatas, o que por cualquier medio indebido escuche, observe, grabe, fotografíe o filme aspectos de la vida domiciliaria de sus ocupantes, incurrirá en multa.

*Artículo 190 - Violación de habitación ajena por servidor público.* El servidor público que abusando de sus funciones se introduzca en habitación ajena, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

*Artículo 191 - Violación en lugar de trabajo.* Cuando las conductas descritas en este capítulo se realizaren en un lugar de trabajo, las respectivas penas se disminuirán hasta en la mitad, sin que puedan ser inferiores a una unidad multa.

*Artículo 192 - Violación ilícita de comunicaciones.* El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida una comunicación privada dirigida a otra persona, o se entere indebidamente de su contenido, incurrirá en prisión de uno a tres años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Si el autor de la conducta revela el contenido de la comunicación, o la emplea en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro, la pena será prisión de dos a cuatro años.

*Artículo 193 - Ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas.* El que sin permiso de autoridad competente, ofrezca, venda o compre instrumentos aptos para interceptar la comunicación privada entre personas, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

*Artículo 194 - Divulgación y empleo de documentos reservados.* El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

*Artículo 195 - Acceso abusivo a un sistema informático.* El que abusivamente se introduzca en un sistema informático protegido con medida de seguridad o se mantenga contra la voluntad de quien tiene derecho a excluirlo, incurrirá en multa.

*Artículo 196 - Violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial.* El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravíe, destruya, intercepte, controle o impida comunicación o correspondencia de carácter oficial, incurrirá en prisión de tres a seis años.

La pena descrita en el inciso anterior se aumentará hasta en una tercera parte cuando la comunicación o la correspondencia esté destinada o remitida a la rama judicial o a los organismos de control o de seguridad del Estado.

*Artículo 197 - Utilización ilícita de equipos transmisores o receptores.* El que con fines ilícitos posea o haga uso de aparatos de radiofonía o televisión, o de cualquier medio electrónico diseñado o adaptado para emitir o recibir señales, incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de uno a tres años.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta descrita en el inciso anterior se realice con fines terroristas."

## **Artículo 18 - Libertades de pensamiento, conciencia y religión**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

795. La Constitución dispone:

*"Artículo 18 - Libertad de conciencia.* Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

*Artículo 19 - Libertad de cultos.* Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

*Artículo 27 - Libertad de enseñanza.* El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra."

### ***Acciones***

796. La expedición de la Constitución Política de 1991 favoreció la libertad de cultos; de conformidad con dicha disposición, toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

797. Para contribuir a garantizar dicho propósito, se creó en el Ministerio del Interior una Subdirección de Libertad de Cultos y de Religión. De acuerdo con el Registro Público de Entidades Religiosas que lleva dicha oficina, a la fecha existen en Colombia 716 organizaciones de esta naturaleza.

798. Sin embargo, en estos momentos el Estado colombiano y las organizaciones religiosas se ven en la necesidad de sumar esfuerzos para defender a los miembros de algunas iglesias que, en medio de la grave situación de violencia que afecta al país, hoy están siendo víctimas de la intolerancia de actores armados al margen de la ley, quienes los han convertido en blanco de sus actos de barbarie. Uno de los hechos más recientes y que conmocionó a la comunidad nacional fue el asesinato del Obispo de la ciudad de Cali, Monseñor Isafas Duarte Cancino, en hechos ocurridos el pasado mes de marzo de 2002, a la salida de un oficio religioso; posteriormente, otro prelado de la iglesia católica fue ultimado a balas en momentos en que oficiaba una misa.

799. En desarrollo del artículo 19 de la Constitución Política de Colombia que garantiza la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión, se expidió la Ley N° 133 de 1994, la cual facultó al Ministerio del Interior para reconocer personería jurídica a las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros.

800. A su vez, el Ministerio del Interior reglamentó dicha ley, mediante la expedición del *Decreto N° 1319 de 1998*, el cual estableció los requisitos que deben cumplir las entidades religiosas que soliciten el reconocimiento de personería jurídica especial, así como también los parámetros que deben cumplir dichas entidades cuando pretendan celebrar convenios de derecho público interno con el Estado colombiano.

801. Por otra parte, este Ministerio, en cumplimiento de su facultad consistente en adelantar las negociaciones para la suscripción de convenios de derecho público interno, coordinó la celebración del Convenio de Derecho Público Interno N° 1 entre el Estado colombiano y algunas entidades cristianas no católicas, aprobado mediante Decreto N° 354, de 19 de febrero de 1998, al igual que la reglamentación y el cumplimiento del mismo con las diferentes entidades involucradas dando como resultado la expedición de las siguientes disposiciones:

Directiva Presidencial N° 12, de 5 de mayo de 1998, sobre reglamentación y cumplimiento del Convenio;

Decreto N° 1321, de 13 de julio de 1998, por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la reglamentación de los convenios de derecho público interno;

Circular N° 0021, de 23 de julio de 1998, por la cual se establecen medidas tendientes al libre ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto en las instituciones prestadoras de servicios de salud;

Decreto N° 1519, de 4 de agosto de 1998, por el cual se establecen medidas tendientes al libre ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto en los centros penitenciarios y carcelarios;

Resolución N° 03074, de 6 de agosto de 1998, por la cual se establecen medidas tendientes al libre ejercicio del derecho de libertad religiosa y de culto de los miembros de las Fuerzas Militares y de policía.

802. Dicho Convenio reguló, entre otros aspectos, el concerniente a recibir e impartir enseñanza e información religiosa, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento, a quien desee recibirla y a recibir esa enseñanza o información o rehusarla, como también a ofrecer por medio de capellanías o de instituciones similares, organizadas con plena autonomía por la respectiva iglesia o confesión religiosa, la asistencia religiosa cuando sus miembros se encuentren en establecimientos públicos docentes, militares, hospitalarios, asistenciales y penitenciarios.

803. Adicionalmente, a manera de información, se encuentran en estudio dos proyectos de decreto que reglamentan el Convenio, a saber: el primero "por el cual se establecen procedimientos para la celebración de matrimonios por los ministros de culto de las entidades religiosas cristianas no católicas que suscribieron el Convenio de Derecho Público Interno N° 1 de 1997"; el segundo "por el cual se reglamenta el capítulo II "De la enseñanza, educación e información religiosa cristiana no católica" del Convenio de Derecho Público Interno N° 1 de 1997, aprobado por el Decreto N° 354, de 19 de febrero de 1998".

#### **Artículo 19 - Libertades de opinión y expresión y responsabilidades en su ejercicio**

##### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

804. La Constitución dispone:

*Artículo 18 - Libertad de conciencia.* Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

*Artículo 20 - Libertad de expresión e información.* Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Éstos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

*Artículo 21.* Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección.

*Artículo 73.* La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional."

805. *Jurisprudencia.* Por sentencia C 033, de 17 de junio de 1992, analizó el artículo 20 de la Carta en los siguientes términos:

"... Se observa en este artículo 20 superior que la libertad de información se constituye en un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y a la vez



implica obligaciones y responsabilidades. Es pues un derecho-deber, esto es, un derecho no absoluto sino que tiene una carga que condiciona su realización.

Para el usuario o receptor de la información, la plena realización de su derecho constitucional fundamental se garantiza en la medida en que la información reúna tres requerimientos: que ella sea cierta, objetiva y oportuna:

- La información es cierta cuando ella dice la verdad, esto es, cuando ella tiene sustento en la realidad.
- La información es objetiva cuando su forma de transmisión o presentación no sea sesgada, tendenciosa o arbitraria. Como lo ha establecido la Corte Constitucional es necesario que la información se halle despojada de toda manipulación o tratamiento arbitrario; libre de inclinación tendenciosa y deliberada; ajena a la pretensión de obtener de las informaciones efectos normalmente no derivados de los hechos u opiniones que las configuran, considerados en sí mismos, sino del enfoque usado por el medio para distorsionarlas.
- La información es oportuna cuando entre los hechos y su publicación existe inmediación, esto es, que no medie un lapso superior al necesario para producir técnicamente la información, o bien que entre el hecho y su publicación no transcurra un período tal de tiempo que la noticia carezca de incidencia e interés, pasando de ser "noticia" a ser historia..."

### ***Disposiciones normativas***

806. La información, medios de comunicación y sistemas de radiocomunicaciones se encuentran reglamentados en la Ley N° 104, de 1993.

807. Mediante el artículo 5 de la Ley N° 104, de 1993, las autoridades garantizan el libre desarrollo y la libre expresión y actuación de los movimientos sociales y de las protestas populares que se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes.

808. Se mencionan las disposiciones vigentes relacionadas con la aplicación de los principios de libertad de opinión y de expresión en el sector de telecomunicaciones; aunque estas normas son anteriores al mes de abril de 1997, están vigentes y son pertinentes al artículo 19 del Pacto.

### ***Decreto N° 1900 de 1990***

*Artículo 3:* Las telecomunicaciones deberán ser utilizadas como instrumentos para impulsar el desarrollo político, económico y social del país, con el objeto de elevar el nivel y la calidad de vida de los habitantes de Colombia.

Las telecomunicaciones serán utilizadas responsablemente para contribuir a la defensa de la democracia, a la promoción de la participación de los colombianos en la vida de la nación y la garantía de la dignidad humana y de otros derechos fundamentales consagrados en la Constitución, para asegurar la convivencia pacífica.

*Artículo 6:* El Estado garantiza el pluralismo en la difusión de información y en la presentación de opiniones, como un derecho fundamental de la persona, del cual se deriva el libre acceso al uso de los servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, el Gobierno nacional promoverá la cobertura nacional de los servicios de telecomunicaciones y su modernización, y propenderá por que los grupos de población de menores ingresos económicos, los residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y, en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al uso de esta clase de servicios, a fin de propiciar su desarrollo socioeconómico, la expresión de su cultura y su integración a la vida nacional.

*Artículo 7:* El Estado garantiza el derecho de rectificación a toda persona o grupo de personas que se considere afectado por informaciones inexactas que se transmitan a través de los servicios de telecomunicaciones, sin perjuicio de las acciones civiles, penales y administrativas a que hubiere lugar.

*Parágrafo.* El Gobierno nacional garantizará el ejercicio de este derecho en los términos señalados por la ley.

*Artículo 8:* El Estado garantiza la inviolabilidad, la intimidad y el secreto en las telecomunicaciones, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

*Artículo 9:* El Estado garantiza como derecho fundamental de la persona la intimidad individual y familiar contra toda intromisión en ejercicio de actividades de telecomunicaciones que no corresponda al cumplimiento de funciones legales.

#### *Funcionamiento de la televisión*

809. La Ley N° 182, de 1995, estableció la libertad de operación, expresión y difusión de la televisión. En el artículo 29 de esta ley se indicó que el derecho de operar y explotar medios masivos de televisión debe ser autorizado por el Estado y depender del espectro electromagnético, de las necesidades del servicio y de la prestación eficiente y competitiva del mismo. El servicio está sujeto a la intervención, dirección, vigilancia y control de la Comisión Nacional de Televisión.

#### *Otras acciones*

810. De conformidad con el artículo 73 sobre *Libertad de prensa* de la Carta, es necesario garantizar la seguridad de los periodistas que asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario, con el propósito de garantizar su independencia profesional y su libertad.

811. El Gobierno del Presidente Andrés Pastrana expidió el Decreto N° 1592, de 2000, por el cual se creó el *Programa de Protección de Periodistas y Comunicadores Sociales*, que en el ejercicio de su actividad profesional, asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del derecho internacional humanitario y que por tal circunstancia, se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad,

seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno que padece el país.

812. Desde el 18 de agosto de 2000 hasta la fecha, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, creado por el artículo 2 del mencionado decreto, adscrito al Ministerio del Interior, ha proporcionado medidas de seguridad para la población amenazada, y viene cumpliendo las obligaciones del Estado colombiano en esa materia. Lamentablemente, la acción de los violentos continúa ensañándose en los periodistas.

813. De igual manera, con base en las normas orgánicas del Ministerio del Interior, según Decreto N° 2546, de 23 de diciembre de 1999, se le asignó a la Dirección General para los Derechos Humanos la función de diseñar y coordinar los *programas generales de protección a defensores de derechos humanos y líderes sindicales*.

## **Artículo 20 - Prohibición de la propaganda de guerra y de toda apología del odio nacional, racial o religioso**

### *Normas de la Constitución Política de 1991*

814. La Constitución dispone en su artículo 7 que "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana", y en su artículo 22 que "La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento".

### *Disposiciones normativas*

815. En el nuevo Código Penal (Ley N° 599 de 2000) se establecen los siguientes tipos de delitos y agravantes:

1. El numeral 3 del artículo 58, señala que cuando 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, se tendrá como circunstancias de mayor punibilidad.
2. De igual manera, el artículo 101 señala:

*"Genocidio.* El que con el propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico, racial, religioso o político que actúe dentro del marco de la ley, por razón de su pertenencia al mismo, ocasionare la muerte de sus miembros, incurrirá en prisión..."
3. En el título II De los delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario, capítulo único, artículo 147, se establece lo siguiente:

*"Actos de discriminación racial.* El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice prácticas de segregación racial o ejerza tratos inhumanos o degradantes basados en otras distinciones de carácter desfavorable que entrañen ultraje contra la dignidad personal, respecto de cualquier persona protegida, incurrirá en prisión..."

4. Dentro del título III, De los delitos contra la libertad individual y otras garantías, se señala en el numeral 4 del artículo 166, que cuando la conducta se cometa, por razón de sus calidades, contra las siguientes personas: servidores públicos, comunicadores, defensores de derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes sindicales, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos de conductas punibles o disciplinarias, juez de paz, o contra cualquier otra persona por sus creencias u opiniones políticas o por motivo que implique alguna forma de discriminación o intolerancia, será tenida en cuenta como circunstancia de agravación punitiva.

5. En el capítulo segundo, Del secuestro, el artículo 170 señala en su numeral 9, lo siguiente:

*"Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas señaladas en los artículos anteriores se aumentarán de una tercera parte a la mitad, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

9. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso en razón de ello."

6. Por su parte, el artículo 178 establece lo siguiente:

*"Tortura.* El que inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión..."

7. El numeral 4 del artículo 179 determina:

*"Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán hasta en una tercera parte en los siguientes eventos:

(...)

4. Cuando se cometa por razón de sus calidades, contra las siguientes personas: servidores públicos, periodistas, comunicadores sociales, defensores de los derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes cívicos, comunitarios, étnicos, sindicales, políticos o religiosos..."

## **Artículo 21 - Derecho de reunión pacífica**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

816. El artículo 37 de la Constitución dispone:

"Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

No existe ninguna disposición legal o reglamentaria que restrinja la reunión en recintos cerrados y la reglamentación existente se refiere a reuniones en lugares y vías públicas."

817. *Jurisprudencia.* La Corte Constitucional en sentencia T 456 del 14 de julio de 1992 expresó:

"...En adelante, sólo el legislador podrá establecer los casos en los cuales puede limitarse el ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Aunque la norma aprobada no consagre expresamente las figuras de aviso o notificación previa para las reuniones públicas, como sí lo hacen otras constituciones europeas y latinoamericanas, la facultad otorgada por la Constitución de 1991 al legislador le permitirá reglamentar el derecho y establecer el aviso previo a las autoridades, determinar los casos en que se requiere y la forma como debe presentarse para informar la fecha, hora y lugar de la reunión o la manifestación. Es importante señalar, que la finalidad del aviso previo, a la luz de la Constitución de 1991, no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida. Tiene por objeto informar a las autoridades que tomen las medidas conducentes a facilitar el ejercicio del derecho sin entorpecer de manera significativa el desarrollo normal de las actividades comunitarias."

#### *Disposiciones normativas*

818. El Código Nacional de Policía, Decreto N° 1355 de 1970, en su artículo 102 dispone:

"Toda persona puede reunirse con otras o desfilarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin lícito.

Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado personalmente ante la primera autoridad política del lugar. Tal comunicación debe ser suscrita por lo menos por tres personas.

Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación. Cuando se trate de desfiles se indicará el recorrido prospectado."

"*Artículo 104.* Toda reunión o desfile público que degenerare en tumulto o cause intranquilidad o inseguridad pública será disuelto.

"*Artículo 105.* La policía podrá impedir la realización de reuniones y desfiles públicos que no hayan sido anunciados con la debida anticipación. Igualmente podrá tomar la misma medida cuando la reunión o desfile no cumplan los objetivos señalados en el aviso."

819. Además conviene mencionar que los municipios y departamentos han expedido sus propios códigos de policía, que siguiendo las anteriores disposiciones nacionales, han reglamentado las atribuciones de los alcaldes o gobernadores para autorizar las reuniones o manifestaciones en lugares públicos.

## **Artículo 22 - Libertad de asociación, en particular de asociación sindical**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

820. La Constitución dispone:

*"Artículo 25.* El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

*Artículo 53.* El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

821. Sobre el derecho de sindicalización, dispone:

*"Artículo 39.* Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública.

*Artículo 55.* Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley.

Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo.

*Artículo 56.* Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento.

*Artículo 57.* La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas."

822. *Jurisprudencia.* La Corte Constitucional mediante sentencia T-568/99, de 10 de agosto de 1999, se manifestó sobre los derechos de los sindicatos distinguiéndolos de los derechos de los afiliados y la necesidad de acudir previamente a los recursos internos para la defensa de derechos. Transcribimos una síntesis de los temas tratados en la sentencia, así como un extracto de la misma:

*"Queja ante un organismo internacional.* Las órdenes no pueden ignorarse bajo cosa juzgada. El agotamiento de los recursos internos para la defensa de los derechos conculcados, es un presupuesto para acudir a las instancias internacionales, consagrado en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia y en varios pronunciamientos del máximo tribunal de asuntos internacionales. En consecuencia, la decisión de las instancias internacionales competentes para controlar la aplicación de los tratados y convenios, sólo puede ser posterior a las decisiones administrativas internas, y a las sentencias nacionales sobre la legalidad de ellas. Cualquier pronunciamiento de esas instancias, necesariamente constituye un hecho nuevo.

*Sindicato.* Derecho al reconocimiento de personería jurídica/debido proceso administrativo de persona jurídica. Es claro que una asociación como el sindicato tiene el derecho fundamental al reconocimiento de su personería jurídica. A más de ese reconocimiento, condición sin la cual no pueden radicarse derechos en cabeza del ente colectivo, las personas jurídicas son titulares del derecho fundamental al debido proceso, pues respecto de la Constitución actual, no tiene sentido afirmar que alguien tiene un derecho, si no cuenta con acción para reclamar su efectividad, ni las garantías para el respectivo trámite. Además, es sabido que la Carta extendió el alcance del derecho fundamental al debido proceso a toda actuación administrativa.

*Principio de la buena fe.* El Estado no puede declarar ilegalidad de huelga. Si el Estado es el empleador, resulta contrario al principio de la buena fe en el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia al ratificar los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT, que sea un órgano gubernamental el que haga la calificación de la

ilegalidad de la huelga, pues de esa manera se priva a los trabajadores de una garantía: la de tener acceso a un tercero imparcial que decida cuando el conflicto entre ellos y su empleador sobre la conformidad de la huelga con su regulación legal, no puede ser dirimido por las partes.

*Derechos laborales.* Cumplimiento de buena fe de obligaciones internacionales adquiridas. En lo que hace a los derechos laborales el cumplir de buena fe las obligaciones internacionales adquiridas por los Estados consiste en ampliar en lo posible el espectro de protección de los derechos de los trabajadores en el orden interno, de acuerdo con los avances de la legislación y jurisprudencia internacionales. Se supone que los Estados deben abstenerse de legislar internamente en contra de los tratados ratificados sobre la materia.

*Tratado internacional sobre derechos laborales.* Consecuencias por aplicación de normas internas opuestas a compromisos adquiridos.

En contravía del artículo 27 de la Convención de Viena, el Gobierno colombiano aplicó en este caso normas internas opuestas a sus compromisos internacionales adquiridos con dos consecuencias graves: la primera es que cualquier Estado podría exigir, mediante una queja, que Colombia tomara una posición seria respecto a los compromisos adquiridos; la segunda es que los trabajadores, directos beneficiarios de los tratados de derechos humanos en general y de los convenios sobre condiciones de trabajo en especial, pueden - como en este caso lo hicieron- reclamar ante estamentos internacionales la efectividad de los derechos que están "en el papel".

El sindicato de las Empresas Varias de Medellín E.P.S. (EEVVM) solicitó, a través de la tutela, la protección de sus derechos constitucionales al trabajo, a la libertad sindical (asociación, organización y huelga) y al debido proceso, supuestamente vulnerados por las actuaciones y omisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el municipio de Medellín y las Empresas Varias de Medellín.

(...) *Derecho de asociación y sindicalización:* en el capítulo de derechos fundamentales de la Constitución Política, el artículo 39 establece el derecho de los trabajadores (y los empleadores) a constituir sindicatos, sin intervención del Estado. Tal facultad está en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 23.4<sup>16</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), artículo 8, que consagra el deber de los Estados Parte de garantizar el derecho de toda persona de formar y afiliarse a sindicatos, y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), artículo 8, que incorporó a la Carta Americana el deber de las Partes de garantizar: "a) el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y afiliarse al de su elección para la protección y promoción de sus intereses.

---

<sup>16</sup> Esta norma dice: "Artículo 23. (...) 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses".



Además, la Constitución de la OIT en su preámbulo, como uno de los propósitos de la Organización de luchar contra la injusticia social, propone mejorar las condiciones de los trabajadores -entre otros aspectos- en lo que atañe a la libertad sindical. Afianzando este compromiso y con el consenso de la comunidad internacional, se suscribió el Convenio N° 87 (1948) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, en el cual se dice expresamente: "Artículo 1. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes". Se confirma el derecho de los trabajadores de constituir sindicatos autónomos, y se advierte a las autoridades públicas que "deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal"<sup>17</sup>. Más tarde, el Convenio N° 98 reiteró este derecho y la obligación de no injerencia externa<sup>18</sup>.

*Derecho de huelga:* es una consecuencia del derecho de sindicalización. La Constitución Política -en consonancia con su compromiso internacional adquirido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo adicional a la Convención Americana<sup>19</sup>- lo garantiza, y lo prohíbe únicamente en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

#### *Alcance del bloque de constitucionalidad en este caso*

Si, como lo ordena la Constitución, los derechos y deberes allí consagrados deben ser interpretados "*de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia*" (art. 93), y "*los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna*" (art. 53, inciso 4), las autoridades nacionales de todos los órdenes (el gerente de las Empresas Varias, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los jueces de la República) cometieron un grave error: ignoraron el derecho aplicable; en su lugar, escogieron normas desfavorables a los trabajadores, contrarias a la Constitución y a los deberes internacionales que el Estado se comprometió a cumplir.

Los derechos de asociación, sindicalización y huelga, como se explicó anteriormente, forman parte de la normatividad constitucional por una razón doble: están expresamente consignados en la Carta, y ella integra a su texto los tratados internacionales sobre la materia.

Colombia ha ratificado más de 50 Convenios de la OIT<sup>20</sup>, entre ellos, los Convenios Nos. 87 y 98 y se comprometió a cumplirlos de buena fe; en conjunto con las demás

---

<sup>17</sup> Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, art. 3.2.

<sup>18</sup> Convenio sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

<sup>19</sup> Artículo 8 de ambos instrumentos.

<sup>20</sup> *Convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -Oficina de Asuntos Internacionales, Santafé de Bogotá, 1996.

normas enunciadas, son el marco que se debe tener en cuenta al aproximarse a estos derechos.

Por tanto, la interpretación y aplicación de los derechos laborales en Colombia debe consistir en la integración de las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados sobre la materia: el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga deben ser respetados, su ejercicio no se puede perturbar con la injerencia externa (empleadores, autoridades administrativas, estatales o judiciales), y solamente se debe limitar cuando se trate de servicios públicos esenciales."

### *Nuevas disposiciones relacionadas con la libertad sindical en Colombia*

823. Éstas son:

*Ley N° 411 de 1997.* Aprobatoria del Convenio N° 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

*Ley N° 524 de 1999.* Aprobatoria del Convenio N° 154 de la OIT sobre el fomento de la negociación colectiva en el sector público.

*Ley N° 584 de 2000.* Por la cual se derogan y modifican algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, expedida en concertación con las organizaciones de trabajadores y empleadores y el Congreso de la República.

La citada ley deroga y modifica algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, que venían siendo comentadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en algunas de sus materias.

*Decreto N° 2813 de 2000.* Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley N° 584 de 2000, sobre los permisos sindicales a miembros de las organizaciones sindicales de los servidores públicos. Expedido en concertación con las organizaciones de trabajadores.

*Resolución N° 02270 de 2000.* Por la cual se establece el procedimiento para efectuar el depósito de las reformas estatutarias de las organizaciones sindicales.

*Resolución N° 02271 de 2000.* Por la cual se establece el procedimiento para la inscripción del acta de constitución de las organizaciones sindicales de primer grado.

### *Otras acciones*

824. Como ya se mencionó en otro aparte de este informe, el Ministerio del Interior adelanta el Programa de protección de defensores de derechos humanos, líderes sociales y sindicales.

## **Artículo 23 - Protección de la familia y el matrimonio**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

825. La Constitución dispone:

#### *"Artículo 42*

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes.

La ley reglamentará la progeneración responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

*Artículo 46*

El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia."

826. *Jurisprudencia.* La Corte Constitucional dictó una jurisprudencia sobre la familia como institución básica, mediante sentencia T 523, de 19 de septiembre de 1992, que en uno de sus apartes dice:

- "...a) Como bien corresponde a un Estado que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana ( Constitución nacional, art. 7) no existe un tipo único y privilegiado de familia sino un pluralismo evidente en los diversos vínculos que la originan, pues ellos pueden ser tanto de carácter natural como de carácter jurídico. También se le reconoce consecuencias a la voluntad responsable de conformar una familia. En estas condiciones la familia legítima originada en el matrimonio es hoy uno de los tipos posibles.
- b) Es claro, de otra parte, que el constituyente, consagró un espacio a la familia de hecho en condiciones de igualdad con otros tipos, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta vigente.
- c) Tanto el Estado como la sociedad garantizan a la familia una protección integral.
- d) La igualdad de derechos y deberes de la pareja y el respeto recíproco entre todos sus integrantes constituyen hoy los fundamentos esenciales de las relaciones familiares.
- e) Cualquier forma de violencia destruye la armonía y unidad de la familia y en consecuencia, será sancionada conforme a la ley.
- f) Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes.
- g) Como núcleo fundamental de la sociedad, la familia tiene que cumplir ineludiblemente, junto con la sociedad y el Estado, deberes tales como asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico integral y el ejercicio pleno de todos sus derechos fundamentales prevalentes, consagrados en el inciso 1 del artículo 44 de la Carta vigente. Entre ellos, primordialmente, el de tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación, y la protección contra toda forma de abandono o violencia.
- h) Dentro de la división de trabajo propia de la organización social, a la familia corresponde la función natural de preparar debidamente las nuevas generaciones y formar la personalidad del menor.

Se manifiesta claramente en el ordenamiento constitucional vigente la primacía de la familia como el ámbito natural dentro del cual deba realizarse el cuidado y preparación de la infancia. Esta labor no puede ser realizada por instituciones

públicas o privadas sino en casos verdaderamente excepcionales en que así lo imponga la necesidad de proteger a niños que no tengan una familia o que se hallen separados de ella, en los términos del artículo 42 de la Carta.

(...)

- j) La unidad de la familia es presupuesto indispensable para la efectividad de los derechos constitucionales preferenciales del niño.

Los derechos de los miembros de la familia deben ser compatibles con los intereses generales prevalentes tanto de la institución misma como de la sociedad colombiana que reconoce en ella su núcleo fundamental..."

### ***Diagnóstico situacional de las condiciones de la mujer y los menores de edad en Colombia***

827. En esta parte se van a contemplar los factores situacionales que afectan los derechos fundamentales de las mujeres en nuestro país y, de manera inherente, de sus hijos e hijas.

#### *Violencia*

828. En Colombia el concepto de violencia contra la mujer no se asume como un hecho aislado, sino que se asocia con la violencia intrafamiliar, tal como se define en la Ley N° 294 de 1996, que desarrolla el artículo 42 de la Constitución nacional, la cual fue reformada por la Ley N° 575 de 2000.

829. Tomando como referencia conceptual de violencia contra la mujer "cualquier acción, hecho o conducta que cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer, ya sea en público o en privado", se concluye que la violencia intrafamiliar y sexual se constituye de esta manera en una violación de los derechos humanos fundamentales, en un grave problema de salud pública y en un obstáculo para el logro de la paz en nuestro país.

830. Según Medicina Legal<sup>21</sup>, en 1999 del total de lesionados víctimas de violencia intrafamiliar, el 67% correspondió a violencia conyugal, seguido por violencia entre otros familiares el 17% y maltrato a menores de edad el 16%, y su tasa fue de 149 por 100.000 habitantes.

831. En 1999 se registraron en Medicina Legal 62.123 casos de violencia intrafamiliar, es decir, 173 episodios diarios y el 81% de las personas agredidas fueron mujeres y niñas.

832. De los 41.528 casos de violencia conyugal, el 91% correspondió a mujeres golpeadas por su esposo o compañero. Al igual que en años anteriores, la mayor proporción de víctimas de delitos sexuales pertenecía al género femenino; en 1999, esta proporción correspondió al 86%.

---

<sup>21</sup> Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Herramientas para la interpretación, intervención y prevención del hecho violento en Colombia*, 1999. Forensis: "Datos para la vida", extraído de *Situación de las mujeres en Colombia: Diagnóstico en cifras*.

833. En 1999, al igual que en años anteriores, el mayor número de casos por delitos sexuales se presentó en menores de edad.

834. Las consecuencias de la violencia intrafamiliar en las mujeres, se manifiestan tanto a nivel físico como psicosocial.

835. El impacto negativo del maltrato conyugal sobre hijos e hijas es significativo. El 25,9% de las mujeres golpeadas a nivel nacional dicen que sus hijas o hijos han presenciado los episodios de violencia y creen que los afecta de manera negativa, ya sea porque les produce trastornos psicológicos (72,6%), porque genera una actitud agresiva (36,8%), les ocasiona problemas de aprendizaje (13,8%), les produce problemas de pasividad (10,3%) o los hace huir de su casa (5,6%). El 10,5% de las mujeres golpeadas por su compañero admite golpear a sus hijas e hijos.

836. El maltrato al menor alcanza el 16,3% de los casos de violencia intrafamiliar presentados en 1998 y corresponde a 10.135 casos. Se encuentra un incremento con relación a 1997<sup>22</sup>, año en que se presentaron 9.279 casos. En cuanto a la diferencia por sexo, se encontró que del total del maltrato infantil, el 53% afectó a las niñas y el 47% a los niños.

#### *Empleo y participación económica*

837. La tasa global de participación (TGP) en 1999 fue para los hombres de 75,4% y para las mujeres de 46,3%, con una diferencia de 29,1% entre ambos sexos<sup>23</sup>.

838. En cuanto al desempleo femenino, en el año 2000 era del 24,5% para las mujeres, frente al 16,9% para los hombres en las siete áreas metropolitanas<sup>24</sup>.

839. En 1999 la tasa de búsqueda de empleo por rama de actividad económica en los hombres es más alta en los sectores de construcción con un 29,4%, en los establecimientos financieros con un 26,3% y en el transporte y las comunicaciones con un 16,2%. Entretanto, en las mujeres los registros más altos son en establecimientos financieros con un 34,7%, en la industria manufacturera con un 25,3% y en la construcción con un 25,1%.

---

<sup>22</sup> Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Herramientas para la interpretación, intervención y prevención del hecho violento en Colombia*, 1999. Forensis: "Datos para la vida", extraído de *Situación de las mujeres en Colombia: Diagnóstico en cifras*.

<sup>23</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, *Educación y Fuerza de Trabajo, Boletín N° 27*, Bogotá, 2000. Corporación Sisma Mujer, Bogotá, 2001.

<sup>24</sup> DANE, *Encuesta Nacional de Hogares*, diciembre de 2000. Corporación Sisma Mujer, Bogotá, 2001.

840. En servicios, la tasa de búsqueda de empleo en las mujeres es 8,3 puntos más alta que en los hombres. En la oferta laboral femenina en servicios se registra un 22,7% frente a un 14,4% de la oferta masculina<sup>25</sup>.

#### *Salud*

841. En lo referente a salud, se encuentra que la tasa de mortalidad materna es de 93,7 por 100.000 nacidos vivos en el período 1991 a 1995<sup>26</sup>.

842. Una proporción importante de mujeres colombianas ha tenido la experiencia de un aborto. Una cuarta parte de todas las mujeres entre 15 y 55 años (22,9%) y una tercera parte de las mujeres del mismo grupo de edad que han estado embarazadas alguna vez (30,3%) declara que ha tenido por lo menos una experiencia de aborto inducido<sup>27</sup>.

### *Acciones de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*

#### *Violencia*

843. Teniendo como referencia el marco constitucional y como elementos de enclave de orden nacional los principios, derechos y deberes de la Convención Interamericana de Belem do Pará, en Colombia se han adoptado los siguientes mecanismos y se han desarrollado acciones para eliminar todas aquellas situaciones que generan violencia contra las mujeres y los niños.

#### *Proyecto de investigación sobre violencia de género y violencia intrafamiliar*

844. Este es un proyecto a realizarse en el Macizo y Sur Colombiano, con el fin de conocer e identificar los factores que inciden en la violencia de género y en la violencia intrafamiliar contra las mujeres, teniendo en cuenta aspectos de etnia, generación y territorio como base de la adecuación de la oferta institucional de la Consejería a la situación local.

#### *Ratificación de la Convención Belem do Pará*

845. El Congreso nacional expidió la Ley N° 248 de 1995 por medio de la cual se ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer --- -Convención Belem do Pará- con la consecuente adopción por parte de Colombia de los derechos y deberes allí establecidos.

#### *Ley sobre violencia intrafamiliar*

846. La Ley N° 575 de 2000 que reformó la Ley N° 294 de 1996, toma como base los principios, definiciones, derechos y deberes establecidos en la mencionada Convención de Belem do Pará, estableciendo y desarrollando los siguientes aspectos:

---

<sup>25</sup> *Op. cit.*

<sup>26</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, *Mortalidad materna, Boletín N° 22*, 1995. Corporación Sisma Mujer, Bogotá, 2001.

<sup>27</sup> *Op. cit.*

Medidas de protección ante el comisario de familia o, en su defecto, ante el juez civil municipal o promiscuo municipal. Podrá también acudir al juez de paz o al conciliador de equidad. En caso de comunidades indígenas, ante las respectivas autoridades indígenas.

Procedimiento para invocar medidas de protección.

Asistencia a las víctimas de maltrato.

Delitos contra la armonía y la unidad familiar (físico, psíquico o sexual).

Políticas de protección a la familia.

847. Con la Ley N° 575 en esencia se otorgan competencias y se dota de las herramientas legales a las comisarías de familia, para que estén en capacidad de conocer los hechos de violencia intrafamiliar, proceder de manera inmediata y dictar las medidas de protección definitiva; se pretende con ello estimular la creación y fortalecimiento de las comisarías de familia en todo el país.

848. De significativa importancia son las Leyes N° 82 de 1993 que protege a las mujeres cabeza de familia y N° 860 de 1997 que aumenta las penas para quienes cometen delitos sexuales.

#### *Ley de afectación del patrimonio familiar*

849. Con el propósito de salvaguardar el bienestar del núcleo familiar y, de manera especial de los hijos e hijas resultantes de la unión, quienes en la mayoría de los casos quedan bajo la responsabilidad de la madre en el evento de una disolución del vínculo, la ley establece que la casa de habitación de una pareja no puede ser vendida sin la autorización de la mujer.

#### *Centro de atención integral a víctimas de delitos sexuales*

850. La Fiscalía General de la Nación, dentro de un novedoso y funcional concepto, creó el Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales donde la afectada es atendida por un equipo interdisciplinario de especialistas compuesto por un psicólogo del CTI, un fiscal delegado, un médico forense, un defensor de familia y un orientador social.

#### *Programa "Familias en Acción" dentro del componente social del Plan Colombia*

851. Se trata de un programa que forma parte de los componentes sociales del Plan Colombia. La meta es beneficiar, mediante el otorgamiento de subsidios de nutrición y educación, a 380.000 familias y a 1 millón de niños. El programa consiste en proporcionar a la madre un subsidio mensual de 18 dólares de los EE.UU. para destinar a alimentación, de 5 dólares para cada hijo o hija menor de 12 años que esté estudiando en primaria y de 10 dólares por cada hijo o hija menor de 18 años que curse secundaria. Lo anterior se complementa con un subsidio de 7 dólares mensuales para salud, destinado a los niños menores de 7 años afiliados al SISBEN para control de peso, medida, talla y aplicación de vacunas.



### *Creación de un Observatorio Jurídico*

852. A través de la creación de este Observatorio Jurídico, se busca establecer una instancia competente para la compilación, revisión, evaluación, ajuste y divulgación de la legislación sobre la mujer, la familia y la violencia de género e intrafamiliar.

### *Empleo y participación económica*

#### *Programa de microempresarias y mujeres cabeza de familia urbanas y rurales*

853. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer a través del programa en mención, busca contribuir al empoderamiento socioeconómico de las mujeres urbanas de estratos 1 y 2, a quienes se les otorgarán créditos por unos montos que oscilan entre 210 dólares de los EE.UU. y 850 dólares, si es crédito individual, y hasta 4.250 dólares si es asociativo, sin exigírseles ningún tipo de aval, con los intereses más bajos posibles.

854. Lo anterior, con el fin de generar una mayor equidad en las oportunidades generadoras de ingreso mediante el incremento de empleo y la mayor ocupación remunerada. Los objetivos específicos del programa son fortalecer integralmente las microempresas y negocios liderados por mujeres cabeza de familia, canalizar recursos de crédito que permitan el fortalecimiento económico de las microempresarias y cabezas de familia a través de fondos de crédito y fondos de garantías, en actividades rentables y articuladas a mecanismos de comercialización local y/o regional, proveer servicios integrados de formación para el desarrollo humano y contribuir al establecimiento de una base institucional sólida para el suministro de servicios financieros con equidad de género.

855. El programa tiene dos entes ejecutores para los componentes de crédito y capacitación: el Ministerio de Agricultura, responsable de la mujer rural y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, responsable de la mujer urbana.

#### *Monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la Ley N° 581 de 2000*

856. Ley de Cuotas que "reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución nacional y se dictan otras disposiciones".

857. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer estableció los canales de comunicación con las entidades territoriales e instituciones y empresas del Estado, con el fin de recopilar y monitorear el cumplimiento de esta ley. Con esta información se está conformando un banco de datos que servirá de apoyo para el análisis estadístico y la emisión de boletines periódicos sobre el particular.

#### *Concertación con la Fundación Norte Sur*

858. Se encuentran en elaboración los términos de referencia para suscribir un convenio de apoyo con la Fundación Norte Sur, con el fin de canalizar dineros de ONG internacionales, interesadas en apoyar proyectos microempresariales dirigidos por mujeres y de naturaleza autosostenible. Alrededor de esta información, se cuenta con un banco de aproximadamente 230 proyectos.

### **Salud**

#### *Promoción de la salud sexual y reproductiva y control de cáncer de la mujer entre la población desplazada y desmovilizada por el conflicto armado*

859. Este proyecto se realiza en convenio con el Instituto Nacional de Cancerología y busca desarrollar, de manera conjunta, con las administradoras del régimen subsidiado (ARS), las empresas promotoras de salud (EPS) y las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) de los municipios receptores de población desplazada por la violencia en Colombia, actividades y estrategias para la promoción de la salud sexual, reproductiva y, específicamente, el control de cáncer de cuello uterino y de mama.

860. Este proyecto pretende cubrir en cuatro años una población constituida por 4.000 mujeres desplazadas cabeza de familia, 1.200 mujeres desmovilizadas e igualmente, entrenar a 400 líderes comunitarios y 320 funcionarios de la salud.

#### ***Acciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en relación con la mujer, la niñez y la familia***

861. En Colombia, actualmente se hace énfasis en la protección integral, asumida desde la perspectiva de derechos, como eje de la construcción de la política pública de la niñez.

862. En ese contexto, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), responsable de prestar el servicio público de bienestar, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la cabeza como su ente rector, se ha formalmente comprometido en impulsar y fortalecer una cultura garante de los derechos de la niñez, como la alternativa más eficaz para brindarle a los niños la posibilidad de ejercer sus derechos.

863. Esta intencionalidad se viabiliza mediante la aplicación de criterios de corresponsabilidad sociedad-familia-Estado, descentralización administrativa y consolidación de procesos de concertación y compromiso de otros actores del SNBF.

864. Esto ha representado, además de la profundización conceptual que implica el apropiarse del paradigma de la protección integral, la revisión y construcción de criterios de gestión para garantizar el ejercicio de los derechos del niño como principios éticos y jurídicos, con el concurso de las entidades que forman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, desde los espacios locales, municipales, departamentales y nacional.

865. Simultáneamente con otros integrantes del SNBF, se viene adelantando un proceso de socialización pública orientado a modificar la representación cultural y actitudes frente a las relaciones y las prácticas de los adultos y de los mismos niños hacia la niñez y sus derechos, fortaleciendo la familia y otros contextos de socialización donde transcurre su diario vivir: el vecindario, los grupos de preescolar, las escuelas y demás instituciones para que se conviertan en espacios que favorezcan y garanticen el ejercicio de los derechos.

866. El planteamiento es retomar la niñez como un proyecto de desarrollo social y humano, esfuerzo conjunto y actuación integrada Estado-familia-sociedad colombianas con el desarrollo del país, entendido éste como un proceso de ampliación de oportunidades de los niños para

incrementar sus capacidades en esta etapa de la vida y en la edad adulta, inmerso a su vez en un proceso de ampliación del ejercicio de la libertad humana; y en el cual los derechos de los niños se constituyen en principios orientadores para formar, formular y desarrollar la política de la niñez y la familia.

867. Incluye la consideración y elaboración de propuestas de legislación y normas que respalden el ejercicio de los derechos y que promuevan acciones de mejoramiento de la calidad de vida a partir de la potenciación de la familia para que cumpla su responsabilidad frente a la crianza, cuidado y protección de los niños y para que rescate su función como núcleo fundamental de la sociedad afectando así a la comunidad donde esté inmersa y a la sociedad en su conjunto.

868. En síntesis, el trabajo se inició con una incorporación de los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, en nuestra Constitución y política y su asimilación en progresiva complejidad dentro del discurso legal interno. Se ha logrado en el país un relativo consenso que se expresa en propuestas de reformas y ajustes coherentes con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales; la promulgación de los Decretos Nos. 1137 y 1138 de 1999 por los cuales se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y se dictan otras disposiciones. Según ellos, son objetivos del bienestar familiar los de fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros, tutelar los derechos y brindar protección a los menores. Los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás.

869. El bienestar familiar es un servicio público a cargo del Estado, el cual se presta a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar por las entidades u organismos oficiales y por particulares legalmente autorizados en los niveles nacional, departamental y municipal, que deberán concurrir armónica y racionalmente para proyectar, ejecutar y coordinar la política en esta materia.

870. En el Plan de desarrollo "Cambio para construir la paz", el actual Gobierno, articulando lo realizado desde 1997, se fijó como derrotero la prestación de servicios integrales a la familia como instrumento para incidir directamente sobre la equidad, la calidad de vida, el capital humano y el capital social y consideró imperativo:

- a) Generar las condiciones para el fortalecimiento del capital social y humano en las familias colombianas;
- b) Reorientar la prestación de los servicios en un ambiente de protección integral, de tal manera que se garantice la integralidad y la competitividad;
- c) Hacer énfasis, más que en lo remedial, en un enfoque de fortalecimiento de los factores potencializadores del desarrollo de los niños, la familia y su entorno, donde se trate la especificidad de cada uno de ellos, se respeten sus ritmos de progreso y la diversidad cultural;

- d) Crear los mecanismos para que se actúe interinstitucionalmente y con la participación de la sociedad civil en torno a la política de atención a la niñez y la familia;
- e) Fortalecer el sistema de evaluación y seguimiento de resultados de la política.

871. Desde esa misma perspectiva de acción política del Estado, hasta 1999 se había incrementado la inversión en este sector haciendo viable una mayor participación en el gasto social dentro del presupuesto general de la nación, equivalente a un 49%. Así, la niñez participó en los programas sociales con el 17% equivalente a 1.300 millones de pesos.

872. Aunque para 2001 se hizo necesario un ajuste presupuestal derivado de las medidas económicas internacionales, puesto que los programas con los cuales el ICBF brinda atención y protección a los niños y la familia constituyen en sí mismos una inversión económica, el Gobierno colombiano ha permitido una flexibilización en el proceso de asignación de recursos, desarrollando acciones tendientes a buscar y consolidar nuevas fuentes de ingresos, formas de cofinanciación con los entes territoriales y establecer sistemas efectivos de información y control de las mismas.

873. Esa medida ha permitido la diversificación de los programas, como el de Hogares de Bienestar que cuenta con otras modalidades como los Hogares Múltiples y Empresariales en los cuales se da mayor participación en el funcionamiento, administración y financiación de los proyectos a otros estamentos (ONG, cajas de compensación y otras) y a los entes territoriales; la modalidad Familia, Mujer, Infancia (FAMI), creada para apoyar a la familia y a la comunidad tanto en la identificación y comprensión de las acciones relacionadas con la crianza de los niños menores de 2 años como en su atención desde la gestación.

874. Por otra parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha venido liderando la conformación de consejos de política social concebidos como un espacio que privilegia el fortalecimiento de las relaciones entre los entes territoriales y la sociedad civil en cuanto a la formulación, concertación y coordinación de los proyectos encaminados al cumplimiento de la política social y que a su vez orienten la formulación de la política que se adopte en favor de la niñez y la familia en el ámbito territorial.

875. En esa medida se ha ido consolidando un proceso de trabajo conjunto entre las instituciones gubernamentales y las ONG; se ha ido dando una mayor participación a representantes de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas, planes y programas en favor de la niñez.

876. Como frutos derivados de esta ampliación de vínculos económicos y sociales pueden destacarse el mejoramiento de la calidad de los servicios de protección y atención a los niños, el desarrollo de nuevas estrategias, el fortalecimiento de propuestas locales y municipales y de iniciativas comunitarias elaboradas, como la puesta en práctica de los principios de respeto a la diversidad étnica, cultural, social y regional característica de nuestro país, el sostenimiento y, en algunos casos, la ampliación de cobertura en los programas, la racionalización de costos y optimización de recursos disponibles.

877. En este escenario y tomando como fundamento filosófico el Estado social de derecho, la cooperación del Estado con la familia en el cumplimiento de su responsabilidad con los niños tiene como alternativa el empoderamiento de la familia mediante un proceso de reconocimiento de su carácter de organización con identidad propia, diferenciada del resto de grupos e instituciones de la sociedad y que en consecuencia tiene una estructuración, significados, formas y funciones propias, sin negar, por supuesto, que no se puede hablar de la familia sin referenciarla a su relación con la cultura, el Estado y la sociedad en general.

878. Se busca potencializarlas como contexto de desarrollo humano que favorezcan el ejercicio de los derechos de la niñez y el cumplimiento de su función socializadora y responsable del desarrollo afectivo.

879. Así, el apoyo al bienestar de la familia se concreta en una labor de sensibilización, formación y participación de las familias. Este compromiso se traduce en la realización de acciones que tienen que ver con el posicionamiento de la familia a nivel público, propiciando:

- a) La participación real de la familia en los procesos de comprensión o apropiación de la concepción cultural sobre la niñez, su proceso de desarrollo y factores asociados a él;
- b) La veeduría al quehacer y la actitud institucional hacia la niñez;
- c) El compromiso efectivo y la participación cualificada en los procesos desarrollados en las instituciones para garantizar los derechos del niño, con un criterio de sostenibilidad y calidad;
- d) El acceso al análisis o modificación del respaldo jurídico en torno a la garantía de los derechos de la niñez;
- e) La oferta de servicios y formación a la familia para que modifique prácticas y creencias y logre avanzar hacia un protagonismo en la construcción del hombre y de la sociedad a la que aspira.

880. Operativamente, se centra en el apoyo a aquellas familias que son capaces de garantizar los derechos a sus niños, pero que no tienen acceso a los bienes y servicios para lograrlo o no están preparados para utilizar estos bienes y servicios, es decir, se priorizan las familias que están en condiciones de vulnerabilidad.

#### *Apoyo a las familias en condiciones de vulnerabilidad*

881. Una característica situacional de la familia en Colombia es su capacidad de apertura evolutiva frente a su dinámica y estructuración, asociada con la articulación al resto de la sociedad y los correspondientes derivados de esa misma relación. Esto amerita apoyo indirecto en cuanto se ha intervenido en otros ámbitos como la política social, la normatividad y otros. Se está elaborando una propuesta, por parte del ICBF, de reforma al Código del Niño cuya intencionalidad es la protección del niño desde la perspectiva de los derechos.

882. En consecuencia, se están generando medidas con las cuales se busca reducir los efectos de la pobreza sobre la familia y su capacidad para garantizar los derechos de los niños. Con un

criterio de respuesta a la demanda en Colombia, desde el ICBF se han revisado y rediseñado los diferentes proyectos y sus modalidades proyectos, de manera que, además de los procesos de formación, integración y participación de la familia, se realicen actividades de atención a los niños (que contribuyan al cuidado de la salud, educación pública, cuidado infantil, estado nutricional, derecho a la alimentación, atención en situaciones de emergencia), que respondan en lo posible a los intereses y características de cada uno de los grupos, según edad, enmarcadas en la posibilidad del disfrute y el amor a la vida.

883. En el año 2001 se avanzó en el desarrollo de los siguientes proyectos:

1. *Apoyo a las familias en formación y desarrollo.* Cubre las siguientes modalidades: FAMI, maternoinfantil, educador familiar, escuela de padres, construcción de paz y convivencia familiar.
2. *Apoyo a las familias en su función socializadora con los niños y niñas menores de 7 años.* Contiene las siguientes modalidades: hogares comunitarios de bienestar, hogares infantiles, lactantes y preescolares, jardines comunitarios, apoyo a la socialización de niños sordos.
3. *Apoyo a las familias para el fortalecimiento de factores protectores de niños, niñas y jóvenes de 5 a 18 años.* Abarca las siguientes modalidades: asistencia nutricional al escolar y adolescente, asistencia integral a niños y niñas de 7 a 12 años, clubes prejuveniles, apoyo a jóvenes de 13 a 18 años, clubes juveniles, ludotecas.
4. *Apoyo a sectores poblacionales específicos.* Cubre las siguientes modalidades: apoyo para el fortalecimiento cultural y social de grupos étnicos, apoyo en formación y desarrollo a familias indígenas, apoyo a familias indígenas en su función socializadora con niños menores de 7 años, apoyo a familias indígenas para el fortalecimiento de factores protectores de niños, jóvenes de 8 a 18 años, apoyo a la población rural dispersa.
5. *Asistencia en situación de emergencia.* Incluye las siguientes modalidades: afectados por desastres naturales, desplazados por conflicto armado, administración para la protección de la familia.
6. Por otro lado, el país avanza en el desarrollo de planes de inversión en la familia y la niñez en los cuales es preponderante la participación de la sociedad civil articulada al hacer institucional. Entre ellos se encuentran los siguientes.

#### ***Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)***

884. Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana a través de la atención integral mediante acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, educación, agricultura, comunicaciones y medio ambiente. Coordina y formula planes, programas y proyectos por cada línea de acción con el fin de ser ejecutados a nivel departamental y municipal. Se ocupa prioritariamente de las niñas, con énfasis en sectores rurales y urbanos marginales que presentan mayores déficit nutricionales, las

mujeres embarazadas, las madres lactantes y los menores de 6 años no cubiertos por hogares de bienestar. Se está adaptando este plan a través de estrategias como:

- impulso a la asunción de responsabilidades por parte de los gobernadores y alcaldes en la implementación del PNAN a nivel departamental y municipal;
- conformación y fortalecimiento de los comités departamentales y locales de alimentación y nutrición con la participación activa de todas las instituciones que conforman el SNBF;
- alianzas estratégicas con la empresa privada para iniciar pruebas piloto;
- trabajo multidisciplinario integrando acciones de salud, nutrición, educación, saneamiento básico, entre otras;
- participación comunitaria en donde la comunidad es sujeto activo de las acciones concertadas con las autoridades locales;
- atención integral;
- evaluación y seguimiento con el fin de realizar los ajustes necesarios para garantizar el impacto deseado en la comunidad.

Plantea también las siguientes ocho líneas de acción sobre seguridad alimentaria:

- protección al consumidor mediante la calidad e inocuidad de los alimentos;
- prevención y control de las deficiencias de micronutrientes;
- prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias ;
- promoción, protección y apoyo a la lactancia materna;
- promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables;
- evaluación y seguimiento de aspectos alimentarios y nutricionales;
- formación del recurso humano en políticas de alimentación y nutrición.

### ***Plan Nacional Haz Paz***

885. Estrategia colectiva que, bajo la orientación de la Consejería Presidencial para la Política Social, se centra en lograr propósitos comunes, acciones sectoriales que mantienen su especificidad, pero que orientan sus actividades al logro de la misión del proyecto, a garantizar la visión de la política nacional y a lograr planes consolidados de trabajo.

886. Diseña una política que permita fortalecer a los individuos, las familias y las comunidades en su misión de transmitir principios y valores que apoyen y fortalezcan la cohesión social y dotarlos de instrumentos de convivencia apropiados para resolver los conflictos en forma pacífica. Dada la condición de indefensión de los niños frente a los adultos responsables de su

cuidado, se busca hacer frente a los graves actos de violencia que sufren los menores por la acción de quienes se supone deberían estar a cargo de su cuidado.

887. Busca unificar los propósitos, los criterios y las estrategias de diferentes programas presidenciales y sectoriales que trabajan en el mejoramiento de las relaciones intrafamiliares, en la prevención de la violencia en la familia y en la atención de sus consecuencias. Se pretende que las ONG, las comunidades y cada colombiano se apropien de esta estrategia como una forma de ser, vivir, relacionarse. Es una propuesta compartida entre los ministerios y las entidades ejecutoras de los niveles nacional, departamental y municipal y de éstos con las comunidades.

### ***Plan Nacional de Lucha contra las Drogas***

888. Mediante acciones de movilización que inciten a la opinión pública hacia el conocimiento y análisis de las situaciones asociadas al consumo de sustancias psicoactivas, promueve la transformación cultural y el mejoramiento de la calidad de vida contribuyendo a la creación de condiciones necesarias para desarrollar alternativas de solución con la población misma.

889. Con el propósito de buscar medios eficaces para detener el incremento del consumo de drogas y poder adoptar estrategias para crear alternativas sanas y productivas para todos aquellos que de manera directa o indirecta se encuentran afectados por este problema, el Gobierno nacional creó el Programa Rumbos, que depende directamente de la Presidencia de la República, que busca articular los diferentes esfuerzos sectoriales. Conjuntamente con la Comisión Nacional de Investigación en Drogas, Rumbos se dio a la tarea de adelantar un sondeo sobre consumo de drogas en jóvenes de 10 a 24 años llevado a cabo en octubre de 1999 con el concurso de entidades gubernamentales y no gubernamentales de orden nacional y regional, así como de profesionales y jóvenes comprometidos con la prevención integral en diferentes entidades territoriales. Los niveles de consumo identificados en el sondeo son una voz de alerta que empieza a mostrar niveles importantes de consumo de algunas de las sustancias requiriendo mayor vigilancia a nuestra niñez por parte de la sociedad. El Gobierno nacional, por su parte, adelanta una importante campaña de prevención a través de los medios de comunicación dirigida fundamentalmente a la población más joven en razón a su especial condición de vulnerabilidad.

### ***Programa de Atención Integral a la Niñez***

890. Dentro del planteamiento de la protección integral y su relación con la construcción de democracia, adquiere su justa dimensión el planteamiento que sobre el desarrollo infantil ha elaborado el ICBF.

891. La acción del ICBF como prestador de servicios de atención integral a la niñez se concreta en:

- Operacionalizar la corresponsabilidad Estado-sociedad-familia para garantizar el ejercicio de los derechos del niño. Ello se traduce en gestionar la formulación y aplicación de la política mediante la prestación del servicio público de bienestar familiar en toda la nación.
- En la misma vía de garantizar los derechos de los niños y adolescentes, partiendo de la conceptualización sobre la familia, de la identificación de los factores protectores del



desarrollo infantil y del análisis de los resultados de la ausencia de acciones para su fortalecimiento, organiza, a nivel rural y urbano, programas, proyectos y servicios, elabora, aprueba, difunde y hace cumplir sus lineamientos técnicos y administrativos.

- Analiza y aprueba metodologías, establece prioridades y focaliza las inversiones, define la estructura programática y presupuestal.
- Orienta, asesora y acompaña las diferentes acciones de apoyo al bienestar familiar de acuerdo con las competencias de los estamentos comprometidos, velando por la calidad de la atención y garantizando que los servicios respondan a los requerimientos y demandas reales de la familia y los niños.
- Orienta y verifica que los servicios sean espacios que faciliten el ejercicio de los derechos del niño.
- Participa en la ejecución del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y los demás planes nacionales (aquí descritos).
- Desarrolla acciones para fortalecer las relaciones del grupo familiar, los vínculos afectivos y hacer consciente a la familia de su rol como espacio natural y fundamental de socialización del niño.
- Impulsa procesos para fortalecer el sentido de pertenencia familiar, grupal, étnica, como ejercicio de respeto a la diversidad étnica y cultural y a la dignidad humana.

892. El ICBF asumió la División de Infancia del Ministerio de Comunicaciones y desde 1999 derivó recursos para desarrollar el Proyecto de protección a la infancia y la mujer a través de los medios de comunicación. Su objetivo es desarrollar estrategias de comunicación con procesos informativos y educativos, a través de la producción en vídeo, audio e impresos, de difusión nacional, regional y local; a través de capacitaciones, asesoría, investigaciones y mercadeo social que contribuya efectivamente a la superación de las problemáticas, generando una cultura de respeto a los derechos de la niñez.

#### Cobertura<sup>28</sup>

##### 1. Población por atender

893. Según las estadísticas del Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia (SISD), realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la población colombiana estimada ascendía a 42.299.301 habitantes en el año 2000 distribuidos por grupos de edad de la siguiente manera: 61,4% de 0 a 6 años; 22,8% de 7 a 17 años y 22,8% de 18 años y más.

894. Teniendo en cuenta la misión institucional del ICBF en las proyecciones poblacionales para 2000, los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el grado de vulnerabilidad de la población colombiana, se estimó la población prioritaria objeto de atención de los servicios ICBF, para la vigencia 2000, en 8.174.520 colombianos (19,3% de la población total),

---

<sup>28</sup> Fuente: Informe de ejecución de metas sociales 2000. ICBF. Bogotá.

distribuidos como aparece a continuación: 36,3% menores de 7 años; 55,4% entre 7 y 18 años y 8,3% gestantes y lactantes.

895. De acuerdo con los recursos financieros proyectados para la vigencia 2000 y la capacidad institucional, el ICBF programó brindar atención a una población de 5.754.813 usuarios clasificados, es decir: 43,9% de 7 a 18 años; 27,9% de 0 a 7 años; 5,3% gestantes y lactantes y 23,0% otros.

## 2. *Ejecución de metas sociales 2000*

896. Proyecto asistencia a la niñez y la familia para la prevención de factores de riesgo social: funcionaron 134.457 unidades de servicio con un total de 4.221.780 cupos mediante los cuales se atendieron 4.700.625 usuarios; proyecto protección a la niñez y la familia con derechos vulnerados: 7.766 unidades, 72.178 cupos y 729.448 usuarios. En total, el ICBF logró una cobertura de 5.430.073 usuarios atendidos en 142.223 unidades mediante la asignación de 4.293.958 cupos.

897. El ICBF desarrolló durante 1999 la política pública multicultural de protección a niños y niñas indígenas de Colombia y los instrumentos para su aplicación, a través de un proceso de investigación -acción con el que se conocieron las formas propias y las adecuaciones edificantes para proteger los derechos sociales constitucionales fundamentales y legales de los niños, niñas y jóvenes indígenas en condiciones de dificultad y manifiesta discriminación social y cultural. En ella se parte del deber de la familia, la sociedad y el Estado de asegurarle al niño y al adolescente de los pueblos indígenas, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, la integridad física, la salud, la alimentación equilibrada, la educación, el juego, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad, la convivencia familiar y comunitaria, además de colocarlos a salvo de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión, sin que dejen de ser miembros de un pueblo indígena.

898. Como instrumentos de aplicación de esta política se encuentran: un modelo de historia sociofamiliar acorde con la perspectiva multicultural, un modelo de resolución por medio del cual se entrega un niño o niña indígena a una autoridad tradicional, una autorización al ICBF de una autoridad tradicional con competencia para representar el interés superior del niño, niña o joven indígena para que tenga familia nacional.

## **Artículo 24 - Derechos de los niños y su protección**

### *Normas de la Constitución Política de 1991*

899. La Constitución dispone sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad:

#### *"Artículo 16*

Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."

900. La Constitución dispone sobre los derechos fundamentales de los niños:

*"Artículo 44*

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

*Artículo 45*

El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud."

***Acciones***

901. En el aparte referente a la familia se señalaron acciones adelantadas a favor de la niñez.

***Menores en el conflicto armado***

902. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Gobierno nacional han recibido información conforme a la cual las guerrillas utilizan a niños y niñas, inclusive menores de 15 años, dentro de sus filas, que son reclutados forzosamente en la mayoría de los casos. Señala la CIDH que "aunque públicamente la guerrilla la niega, la práctica del reclutamiento de menores se pone en evidencia cuando se reporta su detención o su muerte en combate".

903. Lo anterior se constata con estadísticas según las cuales a agosto de 2000, 152 menores de edad se vieron implicados en el conflicto armado como consecuencia de su incorporación forzosa en grupos guerrilleros.

***Programas de atención a niños desvinculados del conflicto armado***

904. La Ley N° 418 de 1997 consagra unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y, en su artículo 17, ordena al ICBF que en desarrollo de sus programas preventivos y de protección, preste asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o, que teniéndola, ésta no se encuentre en condiciones de cuidarlos. Asimismo plantea que el Gobierno nacional apropiará los recursos presupuestales para el desarrollo de sus programas y, que, además gozarán de especial protección y serán titulares de

los beneficios contemplados, los menores que en cualquier condición participen en el conflicto armado interno.

905. Por otra parte, la Ley N° 387 de 1997 adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país y, en su artículo 9 señala, por una parte, que el Gobierno nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y, por otra, el artículo 10 en el numeral 7 señala como objetivos del plan el brindar atención especial a las mujeres y a los niños, preferencialmente las viudas, mujeres cabeza de familia y los huérfanos. El documento Conpes 3057 de 1999 establece el Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. El ICBF forma parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Actualmente, dentro del plan nacional tiene inscritos diez proyectos, a través de los cuales atiende sus obligaciones con esta población.

906. Teniendo en cuenta las responsabilidades y competencias que las anteriores leyes fijan al ICBF, el 2 de mayo de 2000 se emitió la circular conjunta Red de Solidaridad Social-ICBF señalando los procedimientos de atención a los menores y madres gestantes y lactantes afectados por el desplazamiento. El 19 de abril de 2001, mediante la resolución 0666, se creó el Grupo interno de trabajo para la atención de los niños, niñas, jóvenes y familias víctimas del conflicto armado y para la atención de la población infantil en situación de desplazamiento forzado, como dependencia adscrita a la Dirección General.

907. *Política.* El Grupo interno de trabajo creado, divide sus acciones en tres programas: el de atención a menores desvinculados, amenazados y afectados por el conflicto armado; el de población en situación de desplazamiento y el programa de fortalecimiento a centros zonales en zonas de conflicto y atención a funcionarios afectados por la violencia.

908. El objetivo del programa de atención a menores desvinculados, amenazados y afectados es apoyar el proceso de consolidación de la ruta de vida de los jóvenes por fuera del conflicto armado y trabaja con especial énfasis el enfoque de la integración de los jóvenes en la vida familiar, social, cultural y productiva. El modelo de intervención institucional propende por la seguridad personal de la población objetivo y la de su red familiar en primera instancia. A nivel familiar se trabaja por la identificación, la búsqueda y encuentro de la familia del joven, con el propósito de lograr un acercamiento inicial y evaluar las condiciones para el posible reintegro familiar; estas acciones se coordinan a través de convenios con la cooperación internacional (CICR, OIM, Save the Children, USAID)

909. El programa de atención a población desplazada tiene como objetivo brindar atención integral a través de complementación alimentaria y atención psicosocial a la población infantil, las mujeres gestantes y lactantes y grupos familiares mediante la inclusión en los programas regulares del ICBF y nuevas alternativas de atención.

910. El programa de fortalecimiento a centros zonales en zonas de conflicto y atención a funcionarios afectados por la violencia tiene como objetivo, mejorar la capacidad de gestión institucional, a favor de los niños, niñas, jóvenes, familias y funcionarios en zonas afectadas por la dinámica del conflicto armado.

911. *Colocación familiar.* Atención integral proporcionada por una familia de la comunidad que asume temporalmente la responsabilidad de brindar ambiente afectivo, reparador de las experiencias de vulneración de derechos a niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, con el respaldo y asistencia técnica del ICBF, mientras se garantiza, por vía administrativa o judicial, la restitución plena de sus derechos. Se cumple a través de los siguientes proyectos: hogares de apoyo, hogar transitorio, hogar sustituto, subsidios condicionados.

- a) Hogares de apoyo: atención integral proporcionada por una familia de la comunidad que asume temporalmente la responsabilidad de brindar ambiente afectivo, reparador de las experiencias de vulneración de derechos a niñas y jóvenes menores de 18 años, con el respaldo y asistencia técnica del ICBF, mientras se garantiza, por vía administrativa o judicial, la restitución plena de sus derechos.
- b) Hogar transitorio: servicio de atención integral que se presta en forma transitoria a niños, niñas y jóvenes entre 7 y 18 años de edad, quienes han sido afectados por el conflicto armado interno. El servicio atiende a la población procedente de todo el país, remitida por jueces de menores, promiscuos de familia y/o defensores de familia del ICBF.
- c) Hogar sustituto: modalidad de atención en la cual una familia seleccionada y capacitada, según criterios técnicos del ICBF, acoge voluntariamente y a tiempo completo a un niño, niña o joven menor de 18 años, con medida de colocación familiar, por encontrarse en situación de abandono y le brinda en un ambiente afectivo, una atención integral que le garantice y restituya sus derechos. La permanencia del niño, niña o joven en esta modalidad es de carácter temporal, hasta tanto se produzca la adopción o cuando, de conformidad con la ley, deba egresar.
- d) Subsidios condicionados: modalidad de aporte en dinero y apoyo psicosocial a la familia de niños, niñas y jóvenes amenazados por grupos armados, cuando requieren ser trasladados al hogar de un familiar en una ciudad diferente a la residencia de sus padres.

912. *Colocación institucional.* Este medio está determinado para cumplir la función de restituir y garantizar los derechos vulnerados a niñas y jóvenes abandonadas o en extremo peligro, en edades comprendidas entre 0 y 18 años; a través de centros especializados que deben asumir su protección transitoria y gestionar los servicios con otras entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, según competencia con el objeto de reintegrarlos a su red de apoyo familiar y social. Se cumple a través de los siguientes proyectos: centro de protección para la niñez víctima de la violencia y centros de atención especializada.

913. *Centro de protección para la niñez víctima de la violencia.* Servicio que se brinda en na institución a niñas y jóvenes desvinculadas del conflicto armado interno, ya sean capturadas o de manera voluntaria, que se encuentren en situación de peligro por las amenazas contra su vida y con poco tiempo de vinculación al grupo armado.

914. *Centro de atención especializada.* Atención especializada para 20 niños, niñas y jóvenes de ambos sexos que han sido capturados en combate, desvinculados voluntariamente y son remitidos por juzgados de menores, juzgados promiscuos de familia y defensores de familia del ICBF.

915. *Colocación en medio social y comunitario.* Comprende las acciones que se brindan en los sistemas primarios de vinculación como la familia, los grupos de pares y las redes institucionales y comunitarias, para que éstas asuman y apoyen la protección de niños y niñas en situación de peligro o víctimas del conflicto armado, con el fin de garantizar su desarrollo personal y su participación en los espacios educativos, culturales, recreativos y de salud, a los cuales tienen derecho. Se desarrolla a través de los siguientes proyectos: casas juveniles, gestión contratada en semiinternado, gestión contratada en externado, gestión contratada en intervención de apoyo.

916. *Casas juveniles.* Atención de una ONG adscrita o vinculada al SNBF. Asume la protección de niñas y jóvenes menores de 18 años afectados por el conflicto armado, con quienes no ha sido posible el reintegro familiar; este servicio aporta condiciones que le permiten a un grupo de niñas la vivencia de un ambiente semejante al familiar, con un cuidado personalizado y vinculación a los servicios de la comunidad.

917. *Gestión contratada en semiinternado.* Consiste en la contratación del ICBF con entidades del SNBF que hayan participado en un proceso de selección para ofrecer servicios de atención, con el fin de promover la activa participación de la familia y la comunidad en el proceso de restitución de derechos de niñas y jóvenes. El servicio se presta con una intensidad de ocho horas al día en la que la entidad contratista debe garantizar el 55% del requerimiento nutricional de la niña o joven, en tres raciones al día (almuerzo y dos refrigerios), dar dotación básica de aseo de utilización en el servicio y para las actividades formativas, culturales y de capacitación que ofrezca la permanencia de las niñas y jóvenes en este horario diario. Sólo se justifica cuando en la comunidad donde prestan el servicio, no se cuente con programas de nivelación académica o porque estas niñas y jóvenes tengan serios problemas de integración escolar y necesiten procesos especializados que tiendan puentes para este fin.

918. *Gestión contratada en externado.* Consiste en la contratación del ICBF con entidades del SNBF que han participado en un proceso de evaluación y selección para ofrecer servicios de atención, con el fin de promover la activa participación de la familia y la comunidad en el proceso de restitución de derechos de niñas y jóvenes. El servicio se brinda con una intensidad de cuatro horas al día, en las que la entidad contratista entrega los elementos requeridos para desarrollar las actividades formativas, culturales y recreativas propias de su modelo de atención y suministra dotación básica de aseo para uso en el servicio y un refrigerio que cubra un aporte nutricional del 10% del requerimiento diario de calorías y nutrientes. A este servicio asisten niñas y jóvenes en situación de peligro, cuyos vínculos de afecto y solidaridad con su red familiar o social no se hayan roto totalmente y se encuentren vinculadas al sistema educativo regular. Un componente muy importante de estos programas debe ser el uso de mecanismos de gestión interinstitucional y conformación de redes sociales en favor de la infancia y la juventud.

919. *Gestión contratada en intervención de apoyo.* Consiste en la contratación del ICBF con entidades del SNBF que han participado en un proceso de evaluación y selección para ofrecer servicios de atención, con el fin de promover la activa participación de la familia y la comunidad en el proceso de restitución de derechos de niñas y jóvenes. Son procesos de atención

ambulatorios que se configuran en un proceso de apoyo, orientación psicológica y sociofamiliar con el fin de garantizar y restituir condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de la niñez.

## **Artículo 25 - Derechos políticos y derecho a la participación en la administración de los asuntos públicos**

### *Normas de la Constitución Política de 1991*

920. La Constitución dispone:

#### *"Artículo 40*

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

#### *Artículo 23*

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

#### *Artículo 74*

Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable."

921. A continuación, se presenta un análisis de los comicios electorales realizados a partir de 1997.

***Proceso electoral 1997-1998***

922. Los procesos electorales desarrollados durante los años 1997 y 1998 reflejaron una carrera de ascenso para la democracia colombiana.

923. Las elecciones de 1997 representaron un reto para el Gobierno que se propuso sacarlas adelante, y de esta manera superar los problemas presentados durante el debate electoral de 1994, que fue duramente golpeado por violentas arremetidas de los grupos armados al margen de la ley.

924. Pese a que se presentaron algunas solicitudes para que se declarara el estado de conmoción interior y el aplazamiento de los comicios, el Gobierno adoptó medidas tendientes a permitir la celebración de las elecciones y a fomentar la participación electoral.

925. Algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno consistieron en la realización de reuniones con los partidos, movimientos y candidatos; trabajo conjunto de las entidades estatales a nivel nacional; creación de comités de seguimiento electoral a nivel departamental, tribunales seccionales de garantías electorales y vigilancia electoral con la misión de vigilar el cumplimiento de las garantías electorales y los delitos contra el libre ejercicio del derecho al sufragio, implantación de redes de comunicación, campañas de motivación del electorado para crear una conciencia colectiva sobre la importancia de la participación de la sociedad en los comicios electorales.

926. Los altos niveles de inscripción de cédulas de ciudadanía (en un mes se inscribieron más cédulas que durante todo el año 1994) hicieron pensar que los ciudadanos acudirían a las urnas masivamente; sin embargo, durante las elecciones para gobernadores, alcaldes y diputados, la abstención volvió a superar el 50% del potencial electoral.

927. *La convocatoria del voto por la paz, la vida y la libertad*, originado en el mandato nacional de los niños por la paz cuyo objetivo fue convocar a los colombianos en torno a la protesta contra la violencia, a favor de la solución del conflicto armado por vías pacíficas y el derecho internacional humanitario, tuvo una importante concurrencia de 8 millones de votantes, resaltando que en las ciudades grandes superó la votación por candidatos a cargos de elección popular.

928. Un aspecto importante durante estas elecciones consistió en que los partidos tradicionales cedieron parte de su terreno a los nuevos movimientos y partidos políticos, así como a los independientes y las comunidades indígenas, proyectando un cambio en la actitud de la ciudadanía que prefiere votar por las nuevas alternativas en lugar de continuar con una actitud apática.

929. En la segunda contienda electoral suscitada durante este período, *elecciones para Congreso*, celebrada el 8 de marzo de 1998, se presentó un considerable aumento de la votación, proliferación de nuevos movimientos políticos y postulación de candidatos independientes.



930. El contacto permanente con los secretarios de los gobiernos departamentales, el seguimiento a las comisiones de coordinación y seguimiento de los procesos electorales y a los tribunales seccionales de garantías, la difusión de las normas electorales y la constante vigilancia del orden público nacional permitieron al Ministerio del Interior asegurar la transparencia electoral durante este segundo debate; asimismo, los medios de comunicación tuvieron un papel importante en la difusión y promoción de los perfiles de los diferentes candidatos.

931. Los niveles de abstención se redujeron casi en un 20% y el despliegue de fuerzas militares a las zonas afectadas por la violencia permitieron que en un 95,4% del territorio nacional se desarrollara la jornada electoral en calma. La gran proliferación de movimientos políticos llevaron a que casi 2,5 millones de votos prácticamente no tuvieran efecto debido a que no alcanzaron a obtener representación en el poder legislativo y, a pesar de que algunos partidos y movimientos políticos se abrieron espacio en el Congreso, no hubo cambios representativos en el mismo. De los 102 senadores que había, 71 se lanzaron a la reelección y 50 fueron elegidos. Asimismo, de los 161 representantes, 117 aspiraron a la reelección y 79 fueron nuevamente reelegidos.

932. Gracias a las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y las demás entidades involucradas en el desarrollo de los comicios electorales, las elecciones presidenciales de 1998, tanto en la primera como en la segunda vuelta, permitieron comprobar el éxito de las actividades preelectorales desarrolladas con el objeto de garantizar el ejercicio del voto.

933. El aumento de la participación en las urnas demostró el proceso de maduración política que se viene desarrollando en la sociedad colombiana que toma conciencia de la importancia de su participación en la definición y consolidación de un Estado democrático. Acorde a esto se observó la aceptación de una tercera opción política reiterando un interés de cambio en la sociedad.

934. La contienda electoral del 21 de junio (segunda vuelta presidencial), puede ser considerada como la más democrática en la historia política del país. Acudieron a las urnas 12.175.293 ciudadanos, reduciendo los niveles de abstención de la primera vuelta de un 48% a un 41,44%; los candidatos presidenciales obtuvieron las votaciones más altas en la historia democrática del país.

935. Las comisiones departamentales para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales, creadas por el Decreto N° 2267 de 1997, jugaron un papel muy importante durante todo este proceso electoral. Gracias al apoyo de los gobernadores y organismos gubernamentales y estatales, hubo un proceso electoral transparente y democrático, ejemplarizante a nivel mundial en términos de participación y coordinación.

936. Papel importante jugaron los gobernadores quienes, en fortalecimiento de la descentralización y autonomía, asumieron la posición de orientadores del proceso con las herramientas y estrategias preestablecidas en el Plan de Garantías Electorales. Gracias a esto, de las 64.304 mesas instaladas, sólo el 0,2% se vio afectado por el paro armado decretado por la guerrilla, el 99,8% de los electores ejercieron libremente su derecho al voto y en el 99,16% de los municipios se realizaron las elecciones de manera normal.

***Elecciones del 29 de octubre de 2000***

937. Los electores han reconocido la importancia del proceso electoral, por esta razón, a pesar del conflicto armado, el 29 de octubre los colombianos salieron a las urnas a elegir gobernadores, alcaldes, concejales y juntas de acción comunal.

938. Las elecciones no fueron suspendidas más que en dos municipios en todo el territorio nacional, el censo electoral ascendió a 19.282.334 votantes, frente a 17.360.577 en 1997; se presentó una enorme proliferación de listas razón por la cual el número de candidaturas independientes o avaladas por movimientos independientes aumentó considerablemente.

939. Los resultados de los esfuerzos realizados por la organización electoral se hicieron concretos con la experiencia de los comicios del 29 de octubre de 2000; la participación de los electores fue exitosa, la organización del debate electoral y el mantenimiento del orden público permitieron que estas elecciones expongan el avance democrático que vive nuestro país en materia electoral.

940. Los vicios detectados en estas últimas elecciones y que han caracterizado las justas electorales en nuestro país, como el clientelismo, "operaciones avispa", proliferación de listas, etc., hacen parte de circunstancias específicas del régimen electoral que dieron paso a propuestas de reforma política y de la reglamentación electoral que, lamentablemente, no llegaron a concretarse en la actual Administración.

***Elecciones para Congreso, marzo de 2002***

941. El pasado 10 de marzo del año en curso se realizaron en todo el país las elecciones de Senado y Cámara de Representantes del Congreso Nacional donde se pudo observar que el comportamiento electoral de los colombianos no fue muy diferente al observado en las elecciones de 1998.

942. El contexto de conflicto armado interno en el que se desenvuelve la vida de Colombia haría pensar que impide el desarrollo de la participación democrática, sin embargo en todos los departamentos del territorio nacional se adelantaron los escrutinios sin mayores contratiempos en el orden público.

943. En total la votación para Senado de la República fue de 10.130.399 votos con una participación del 42,2% y una abstención del 58,06% la cual aumentó respecto a la de 1998 que fue de 56,31%. Dicha instancia se encuentra integrada por 102 senadores, elegidos por circunscripción nacional, 2 de ellos elegidos por circunscripción especial de comunidades indígenas, conforme a la cual la competencia se restringe a los integrantes de esas comunidades, sin importar el número de votos.

944. En lo que hace a la Cámara de Representantes, dicha instancia se encuentra integrada por 166 congresistas elegidos por circunscripción territorial que representan a sus respectivos departamentos, en número proporcional a su población.

945. Adicionalmente, en desarrollo del artículo 176 de la Constitución Política nacional, a partir de dichas elecciones fueron establecidos cinco escaños por circunscripción especial, que

permitió el acceso al Congreso de dos representantes de las comunidades negras de Colombia; los tres restantes, corresponden a los colombianos residentes en el exterior, las minorías religiosas y las minorías políticas.

946. El total nacional de votación para la Cámara fue de 10.157.457. Con respecto a la participación en Cundinamarca la votación fue de 538.211 votos con un porcentaje de participación del 44,19; en el caso de uno de los departamentos más afectados por el conflicto como lo es Putumayo la votación fue de 47.801 con una participación del 35,42% o en el Meta, donde se encuentran ubicados tres de los cinco municipios que configuraban la zona de distensión, la votación fue de 162.329 votos con una participación del 40,33%.

### ***Elecciones presidenciales, mayo de 2002***

947. Las elecciones para Presidente en el período 2002-2006 dieron como resultado una movilización a las mesas de votación de 11.249.734 de colombianos que quisieron manifestarse por la vía democrática, con un 46,47% de participación y que superó casi en un millón la votación de 1998.

948. Como en el caso de las elecciones al Congreso, las votaciones presidenciales se desarrollaron en medio de un parte de tranquilidad en el orden público. Sin embargo, cabe señalar que una candidata presidencial y su compañera de fórmula fueron secuestradas por las FARC con anterioridad a las elecciones y aún permanecen en poder de dicha agrupación subversiva.

949. En dicha elección, triunfó el Dr. Álvaro Uribe Vélez, candidato disidente del Partido Liberal oficialista, con una votación de 5.862.655 votos, correspondientes al 53% del total de la votación nacional, por lo que no procedió la segunda vuelta que prevé la Constitución en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera. Al Dr. Uribe le siguió en votos el Dr. Horacio Serpa Uribe, candidato del Partido Liberal oficialista quien obtuvo una votación de 3.514.779.

950. Otro hecho destacado de las elecciones lo constituyó la importante votación que obtuvo el Frente Social y Político, cuyo candidato, el Sr. Luis Eduardo Garzón, obtuvo la tercera votación. Dicha agrupación política la integran diferentes expresiones de la izquierda y de sectores independientes.

951. También se observó que la votación en blanco fue amplia, representó 196.116 votos frente a la de 1998 que fue de 122.439 votos.

### ***Limitantes para una plena participación política***

952. No obstante la fortaleza de las instituciones democráticas hay factores que limitan el pleno ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos colombianos.

953. En lo que hace al proceso electoral de 2002, hay que anotar que éste se vio empañado por el secuestro de que han sido objeto varios congresistas, que para la época hacían parte del Parlamento elegido para el período 1998-2002 y de la candidata presidencial Ingrid Betancourt, junto con Clara Rojas, su compañera de fórmula.

954. Pese a ello, algunos de sus familiares y seguidores no se resignaron y aprovechando una ley expedida por el Congreso, inscribieron sus candidaturas en una expresión política que podría catalogarse como un acto de resistencia civil contra los violentos.

955. Hoy son varios los dirigentes políticos que se encuentran secuestrados por la guerrilla de las FARC, que los utilizan como presión para buscar el canje por integrantes de esa organización que se encuentran presos.

Dirigentes políticos secuestrados en poder de las FARC:

Ingrid Betancourt, ex candidata presidencial y Clara Rojas, ex compañera de fórmula;  
Guillermo Gaviria, Gobernador de Antioquia;  
Gilberto Echeverry, ex Ministro de Defensa, Asesor de paz de Antioquia;  
Alan Jara, ex Gobernador del Meta;  
Fernando Araujo, ex Ministro de Desarrollo

Los congresistas:

Jorge Gechem,  
Luis Eladio Pérez,  
Oscar Tulio Lizcano,  
Consuelo González de Losada  
Orlando Beltrán, y  
12 diputados del Departamento del Valle del Cauca.

## **Artículo 26 - Igualdad ante la ley y garantías contra la discriminación**

### ***Normas de la Constitución Política de 1991 que consagran y desarrollan este derecho***

956. En su artículo 13 la Constitución dispone:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su posición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

### ***Disposiciones normativas***

957. El artículo 33 de la Ley N° 70, del 27 de agosto de 1993, señala:

"El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales,

de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que le corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que le sean aplicables."

958. Además, con la expedición de la Ley N° 599, de 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal, se prevén disposiciones en esta materia a las cuales ya se hizo referencia.

### **Artículo 27 - Derechos de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas**

#### ***Normas de la Constitución Política de 1991***

959. Los artículos de la Constitución que tratan de los derechos de las minorías son:

Artículo 1. Caracteres del Estado Colombiano

Artículo 7. Diversidad étnica y cultural de la Nación

Artículo 10. *Idioma*. Otorga el derecho a una enseñanza bilingüe en las comunidades con expresión lingüística propia

Artículo 13. Derecho a la igualdad ante la ley, sin ningún tipo de discriminación por razones de su raza, origen nacional o familiar, lengua, religión u opinión política.  
En concordancia con los artículos 18, 19 y 20

Artículo 63. Derecho a la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de tierras comunales de grupos étnicos

Artículo 68. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural

Artículo 70. *Derecho a la cultura*. Las manifestaciones culturales son reconocidas en igualdad de condiciones como fundamento de la nacionalidad

Artículo 72. Derechos especiales sobre la riqueza arqueológica en los territorios de los grupos étnicos

Artículo 96. Derecho a los pueblos indígenas que comparten territorio en zonas de frontera a tener la nacionalidad colombiana

Artículos 171 y 176. Derecho a participación política eligiendo a dos senadores indígenas y dos representantes a la Cámara por las comunidades negras en circunscripción nacional

Artículos 246 y 330. Derecho a tener sus autoridades indígenas y resolver los problemas y conflictos que se les presenten dentro de su territorio

Artículos 286, 287, 328, 329 y 330. Derecho a constituir los territorios indígenas como entidades territoriales, con autonomía para gobernarse con autoridades propias, administrar recursos y establecer tributos

Artículo 330. Derecho a que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas respete la integridad cultural, social y económica de las comunidades

Artículo 357. Los resguardos indígenas se consideran municipios para recibir ingresos corrientes de la nación

Artículo 55 Transitorio. Propiedad colectiva de los territorios baldíos ocupados por las comunidades negras.

### ***Avances, obstáculos y retos del Estado colombiano en relación con la población afrocolombiana***

960. *Avances.* El reconocimiento legal de su condición de grupo étnico diferenciado; la elaboración de diagnósticos que han puesto en evidencia la situación en que se encuentra dicha población; el establecimiento de un amplio marco jurídico -aún en proceso de reglamentación; el reconocimiento de sus derechos territoriales, su aporte a la conservación de la biodiversidad y el derecho a beneficiarse de ella, incluida la facultad de decidir sobre los conocimientos tradicionales asociados a los recursos biológicos que poseen; el explícito reconocimiento por parte del Estado de la situación de discriminación, inequidad y falta de igualdad de oportunidades que afecta a los afrocolombianos; la implementación de políticas diferenciadas; la adopción de medidas de acción afirmativa o de discriminación positiva en su beneficio.

961. El resurgimiento del movimiento social afrocolombiano; la implementación de espacios de concertación e interlocución entre el Estado y la población afrocolombiana; la puesta en marcha de instancias gubernamentales que de manera específica se ocupan de la atención a la problemática que afecta a dicha población y el reconocimiento de *la cuestión afro* en diferentes aspectos de la dinámica institucional; la inclusión de la dimensión afrocolombiana en la política exterior del país; el creciente nivel de autorreconocimiento de su población y el surgimiento de una conciencia colectiva y la solidaridad nacional en torno a la grave situación social que afecta a esta población, entre otros aspectos.

962. *Obstáculos.* El precario nivel de apropiación por parte de las instituciones y de la sociedad en su conjunto, incluidos los propios afrocolombianos, del nuevo marco político, jurídico e institucional establecido a favor de dicha población, lo que conlleva el que se cuestionen de manera implícita y en ocasiones en forma explícita las incipientes medidas de diferenciación positiva establecidas.

963. La enorme brecha social, económica, política y cultural existente entre la población afrocolombiana y el conjunto de la población nacional, originada en la desventaja histórica en que quedaron sus ascendientes luego de la abolición legal de la esclavitud y el surgimiento de la Nación colombiana; la discriminación racial, el racismo y el prejuicio racial que aún persisten en el país.

964. La autonegación que afecta a gran parte de esta población, motivada por la "identidad perdida"; la falta de igualdad de oportunidades y la debilidad y baja cobertura de las políticas de diferenciación positiva, adoptadas en su beneficio; el grave impacto social que está ocasionando el conflicto armado en sus habitantes y que tiende a afectarlos con mayor intensidad, en particular, el desplazamiento interno del cual se reconoce son el grupo social más afectado, y la escasa participación en las instancias de decisión del Estado, entre otros.

965. *Retos.* La aplicación efectiva de la legislación y las políticas formuladas en su beneficio, lo que deberá conllevar a garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de dicha población; la eliminación de los patrones culturales que inciden negativamente en el racismo, la discriminación racial y el prejuicio racial en Colombia; la consolidación del movimiento social afrocolombiano; la urgente necesidad de mayor conciencia colectiva acerca de las circunstancias en que se encuentra dicha población y cómo los problemas que los afectan trascienden a dicho grupo, por lo que deben hacer parte de la agenda nacional y la implementación de programas de cooperación internacional que contribuyan al fortalecimiento de la gestión del Estado, para citar sólo algunos.

*Avances, obstáculos y retos del Estado colombiano en relación con los pueblos indígenas*

966. *Avances.* Entre los avances más importantes en materia de comunidades indígenas se destacan los siguientes.

967. A partir de la Constitución de 1991 y como producto de la acción proactiva de los pueblos indígenas y el accionar estatal, se han impulsado profundas transformaciones en el Estado: una de ellas, muy importante, es la dinámica de garantía de los derechos de los pueblos indígenas, la cual es novedosa, y se han producido numerosas sentencias de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura que presentan imaginativas interpretaciones y posibilidades de realización de los derechos indígenas, las cuales deben ser difundidas ampliamente.

968. Ha avanzado Colombia en la clarificación y el reconocimiento de los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas: derecho al territorio, a la identidad y la diferencia cultural, a la participación plural, a la autonomía política y de gobierno, jurídica, territorial (las entidades territoriales indígenas), administrativa y fiscal, y el derecho al desarrollo propio. Derechos que han sido reclamados por los pueblos indígenas y que han logrado concretar un cambio constitucional y legal importante que se encuentra en marcha.

969. A nivel territorial, las poblaciones indígenas ocupan aproximadamente una cuarta parte del territorio nacional, más o menos 30 millones de hectáreas, en su mayoría bajo la figura jurídica de resguardo, entendido como propiedad privada y colectiva, inalienable, imprescriptible e inembargable.

970. Otro avance importante lo constituyen las normativas que garantizan a las comunidades indígenas su participación a los ingresos corrientes de la nación por medio de las transferencias a los resguardos, como un régimen transitorio, en tanto se constituyen los territorios indígenas.

971. También se han reconocido, por obligación constitucional, nuevos espacios de participación política democrática a los indígenas con la creación a nivel del sector legislativo de

una circunscripción nacional especial para pueblos indígenas, con dos curules en el Senado de la República y una circunscripción especial que, a partir de las elecciones del Congreso en el mes de marzo, les garantiza una curul en la Cámara de Representantes.

972. De igual manera se han abierto espacios de participación administrativa que garantizan la participación de representantes de los pueblos o las organizaciones indígenas nacionales en los consejos nacional y territoriales de planeación, en los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales del medio ambiente y en otras instancias a nivel sectorial.

973. Asimismo se registra un incremento en los recursos de inversión social pública y, en menor medida, de la cooperación internacional canalizados en algunas regiones por ONG.

974. Se reconoce la jurisdicción especial indígena y la autonomía de las comunidades dentro de sus territorios.

975. Mediante la Ley N° 21, de 1991, se incorporó a la legislación colombiana el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

976. *Obstáculos.* Son muchos los obstáculos que limitan las posibilidades de desarrollo autónomo y la plena vigencia de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en Colombia; entre ellos se destacan los siguientes.

977. La situación de violencia política, social y territorial a nivel nacional, con expresiones armadas, ha afectado grandemente a los pueblos indígenas y sus territorios de manera dramática. La historia de Colombia a este nivel ha decantado varios factores como causas subyacentes a esta violencia: las características patrimoniales de nuestro Estado que lo compromete con intereses y políticas específicos en detrimento de políticas y formas nacionales de armonía social, económica y prolífica; la cultura de homogeneización y negación de la diversidad y la pluralidad étnica, cultural, regional y poblacional que ha conllevado a una gran rigidez estructural de las diversas entidades estatales y una gran dificultad para asimilar los cambios hacia la pluralidad y la diversificación cultural; las grandes diferencias económicas, sociales, culturales y territoriales generadoras de violencia, y las luchas por el poder y el control geopolítico, entre otros factores.

978. Hoy, lamentablemente, el panorama se ha visto agravado con el escalamiento del conflicto armado que los afecta de manera dramática. Es creciente el número de dirigentes indígenas víctimas de las balas, el desplazamiento interno y el secuestro ocasionados por la guerrilla y los grupos de autodefensa. Una de las últimas víctimas es el dirigente indígena Kimi Pernía Domikó, perteneciente a la comunidad emberá katio, cuyo secuestro, que ha suscitado una amplia solidaridad nacional e internacional, es atribuido a los grupos de autodefensa. Asimismo, las comunidades indígenas del Cauca se vieron afectadas por el secuestro durante varios meses de tres ciudadanos cooperantes de nacionalidad alemana por parte de las FARC.

979. Otro obstáculo que, en opinión de algunos expertos, afecta el cabal desarrollo de los pueblos indígenas es el narcotráfico. Diversas comunidades indígenas del país, voluntaria o forzosamente, han venido plegándose a las sugerencias o amenazas de los agentes del negocio ilícito, con graves consecuencias en materia de quebrantamiento de todos sus sistemas de autoridad tradicionales, así como abandono de las actividades típicamente productivas; incremento de la criminalidad; problemas de salud derivados de la modificación de los sistemas



alimentarios tradicionales; presencia de los grupos armados, insurgentes y contrainsurgentes; contaminación del suelo y de las aguas<sup>29</sup>.

980. Los nuevos cambios también han traído algunos aspectos negativos, como una tendencia contemporánea de sectores de gobierno, de ONG y de sectores del liderazgo indígena que se expresa en un ideal hacia la monetarización de las relaciones pueblos indígenas y agentes de desarrollo, como una manera de evadir las dificultades de abordar una perspectiva intercultural y así reemplazar de una manera simple el antiguo y criticado asistencialismo paternalista basado en el prejuicio de que los indios son pobres.

981. *Retos.* Varias comunidades y pueblos indígenas aún no han logrado acceder a la titulación integral de sus territorios e importantes sectores reclaman la dotación de tierras suficientes y adecuadas como una prioridad para ser atendida por el Estado. Entre éstos, se destacan pueblos o comunidades indígenas con un mayor grado de vulnerabilidad y con una gran fragilidad para lograr su supervivencia y garantizar su futuro, como los ette ekke'naya o chimilas, los kofanes, los pastos y otros:

- a) La plena vigencia de sus derechos humanos, en especial la exclusión de la población indígena del conflicto armado;
- b) El desarrollo de programas de atención inmediata a las poblaciones indígenas desplazadas;
- c) Instrumentalizar jurídicamente la conformación de las entidades territoriales indígenas (ETIS) dentro del marco del ordenamiento territorial;
- d) Crear mecanismos para clarificar los procesos de "reindianización" y de conformación de cabildos urbanos y multiétnicos involucrando a las organizaciones y autoridades indígenas;
- e) El fortalecimiento de la interlocución entre el Gobierno nacional y las organizaciones y autoridades tradicionales indígenas;
- f) El fortalecimiento de los proyectos productivos de manera que les garanticen la subsistencia y la cohesión social interna a las comunidades indígenas;
- g) Mayor inversión en vías, obras de infraestructura y servicios públicos en las zonas de resguardo, dentro de los criterios fijados por cada comunidad;
- h) Consolidar los programas de salud y educación, teniendo en cuenta la cosmovisión de las poblaciones indígenas;
- i) Desarrollar campañas informativas y educativas dirigidas a la sociedad mayoritaria sobre la existencia de los pueblos indígenas;

---

<sup>29</sup> Roque Roldán, *Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia – aproximación crítica al estudio de su pasado y su presente*. Ortega Coama, Bogotá D.C., enero de 2000.

- j) Crear mecanismos para determinar el número de pueblos indígenas en el territorio colombiano a través de censos o proyecciones técnicas que permitan registrar el crecimiento de estas poblaciones, tal como se prevé en el censo nacional de población y vivienda que se realizará en 2003.

***Acciones de la Defensoría Delegada para los Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas***

982. La Defensoría Delegada para el estudio y defensa de los Indígenas y las Minorías Étnicas, como dependencia de la Defensoría del Pueblo, además de velar por la promoción, defensa y protección de los derechos humanos y los derechos especiales reconocidos a los pueblos indígenas y a las minorías étnicas, debe cumplir las siguientes funciones:

- a) Articular las acciones con cada uno de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y velar por las condiciones y formas de sus derechos humanos reconocidos constitucional y legalmente y en instrumentos internacionales, tanto en las órbitas sociales, como en las esferas administrativas y judiciales, de protección de derechos y de la salud;
- b) Hacer exigible ante las autoridades competentes, el cumplimiento y garantía de protección y, sobre todo, de prevención de los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas;
- c) Propiciar la concertación entre las instancias de protección y garantía de los derechos desde el Estado, con las autoridades y los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas;
- d) Denunciar ante las autoridades correspondientes las acciones de violación o amenaza de violación de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

983. La Defensoría del Pueblo ha realizado misiones humanitarias de apoyo a pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, con el objeto de verificar violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario y cumplir con sus funciones, conocer el desarrollo de acuerdo con las autoridades y ha participado en la Mesa Nacional de Concertación con los Pueblos Indígenas, según Decreto N° 1397, de 1996. De acuerdo con informes de la Defensoría del Pueblo -Defensoría para las Minorías Étnicas-, las políticas trazadas por el Estado colombiano para favorecer a este grupo de la población encontraron dificultades en su desarrollo, especialmente debido al conflicto armado interno y a algunos proyectos en minas y energía en áreas de resguardos.

### Lista de anexos

1. Constitución Política de Colombia
2. Ley N° 270 de 1996 - Estatutaria de la administración de justicia
3. Ley N° 288 de 1996 - Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos
4. Ley N° 387 de 1997 - Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de personas en la República de Colombia
5. Ley N° 409 de octubre de 1997 - Aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
6. Ley N° 418 de 1997 – Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones
7. Ley N° 497 de 1999 – Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento
8. Ley N° 522 de 1999 - Nuevo Código Penal Militar
9. Ley N° 548 de 1999 - Orden publico -exclusión de los menores del conflicto armado
10. Ley N° 589 de 2000 - Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura
11. Ley N° 599 de 2000 - Nuevo Código Penal (vigente a partir del 24 de julio de 2001)
12. Ley N° 600 de 2000 - Nuevo Código de Procedimiento Penal (vigente a partir del 24 de julio de 2001)
13. Decreto N° 978 de 2000 - Por el cual se crea el Programa especial de protección integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano
14. Decreto N° 1592 de 2000 - Programa de protección a periodistas y comunicadores sociales
15. Decreto N° 1636 de 2000 - Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial de promoción, respeto, garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario
16. Decreto N° 1790 de 2000 - Por el cual se modifica el Decreto que regula las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares

17. Decreto N° 1797 de 2000 - Por el cual se expide el reglamento de régimen disciplinario para las Fuerzas Militares
18. Ley N° 707 de 2001 - Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
19. Ley N° 734 de 2002 - Código Disciplinario Único
20. Ley N° 742 de 2002 - Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

-----