

137. La Oficina del Alto Comisionado ha podido constatar esfuerzos importantes, aunque insuficientes, por parte del Gobierno y del Estado colombiano para superar la grave situación de los derechos humanos y del derecho humanitario en el país.

138. El Gobierno colombiano ha expresado a la Oficina que las principales líneas de acción por él adoptadas, para superar la crisis de los derechos humanos en el país, tienen por objetivo la aplicación de las recomendaciones emanadas de los diversos órganos de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Ha expresado, igualmente, que los escasos resultados obtenidos, a través de las medidas adoptadas, se deben al carácter persistente de la violencia, a la agudización del conflicto armado y al poco tiempo transcurrido desde el comienzo de la aplicación de las mismas.

139. Dentro de las iniciativas gubernamentales se deben destacar aquéllas encaminadas a la exploración de posibilidades de un proceso de negociación política del conflicto armado. Con tal fin el Gobierno designó a dos funcionarios para que le rindieran un informe sobre la materia. Además, por iniciativa gubernamental el Congreso aprobó, a fines de 1997, una ley que crea el Consejo Nacional de Paz, organismo que se encargará de dar permanencia a las políticas del Estado para superar el conflicto y buscar la reconciliación nacional.

140. Teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por distintos mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como por el Comité de Derechos Humanos, el Gobierno no recurrió a la figura del estado de excepción durante el año 1997. El último estado de conmoción interior fue declarado en noviembre de 1995 y se extendió hasta julio de 1996, aunque la vigencia de sus normas sólo vino a expirar el 25 de octubre del mismo año.

141. La Oficina fue invitada, desde su instalación en Colombia, a participar en los trabajos de la Comisión para el Análisis y Asesoramiento en la Aplicación de las Recomendaciones de los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, creada por el Decreto presidencial Nº 1290 del 31 de julio de 1995. En el seno de dicha Comisión, la Oficina expuso el punto de vista de los órganos y mecanismos especiales de las Naciones Unidas sobre el fuero militar, la justicia regional, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, los servicios de vigilancia y seguridad privada, el fenómeno del paramilitarismo y la situación de los defensores de los derechos humanos, entre otros temas.

142. Debe señalarse, asimismo, la creación por el Gobierno de comisiones de

trabajo de carácter mixto en el campo de los derechos humanos. Entre ellas cabe destacar la Comisión Interinstitucional para la Revisión de Normas Penales que Puedan Relacionarse con la Protesta Social, la Comisión de Derechos Humanos de los Trabajadores, la Comisión Permanente de Territorios Indígenas y la Mesa de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Cabe asimismo destacar la reciente creación del Comité de los Derechos Humanos para el Sector Rural Colombiano del Ministerio de Agricultura y la Oficina de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de los Trabajadores del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. La Oficina del Alto Comisionado sigue con interés los trabajos de estas iniciativas gubernamentales.

143. En 1997, el Gobierno presentó al Congreso el proyecto de ley sobre reforma del Código Penal Militar que la comisión redactora había entregado desde 1996. La Oficina prestó su asesoría a la Comisión Interinstitucional que tuvo a su cargo la última versión del proyecto. Sin embargo, no todas sus recomendaciones fueron acogidas. El proyecto no establece expresamente la inaplicabilidad de la causal justificatoria de obediencia debida para los casos en que se haya dado observancia a órdenes cuya ejecución entrañe violaciones de los derechos humanos. También limita la intervención de la parte civil en el proceso militar. Debe observarse también que el juzgamiento de los altos mandos militares en única instancia por la Corte Suprema de Justicia, es violatorio del [artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#). El proyecto tampoco desarrolla plenamente el principio de la independencia y autonomía del juzgador, puesto que los jueces militares son calificados por los comandantes operativos. A finales de 1997, el Congreso postergó el estudio del proyecto hasta marzo de 1998.

144. Se debe destacar, igualmente, la sentencia del 5 de agosto de 1997 emitida por la Corte Constitucional, a través de la cual ésta se pronunció contra la extensión del fuero penal de la fuerza pública a conductas que están más allá de los delitos relacionados con el servicio. Para la Corte, tal extensión traspasa los límites que la Constitución ha impuesto a la esfera de competencia de la jurisdicción militar. Ésta, con arreglo a la citada sentencia, no debe ni puede conocer de hechos delictivos que, como los crímenes de lesa humanidad, están en total contradicción con los cometidos constitucionales de las fuerzas militares y del cuerpo nacional de policía, y que constituyen delitos de inusitada gravedad. En consecuencia, los procesos por ejecuciones extrajudiciales, tortura, demás violaciones de los derechos humanos y otras conductas de extrema gravedad en que aparezcan como sindicatos militares o policías, han de ser conocidos por la jurisdicción ordinaria. La Oficina del Alto

Comisionado ha sido informada de que un comité de varias instituciones, entre ellas la Fiscalía General de la Nación, está evaluando los casos que, en cumplimiento de la sentencia C-358/97, deben pasar de la jurisdicción militar a la justicia ordinaria. La Procuraduría delegada para el Ministerio Público en asuntos penales informó que, con posterioridad a la sentencia de la Corte, dicha dependencia de la Procuraduría había solicitado a los tribunales militares el envío por competencia a la justicia ordinaria de 232 procesos que se encontraban en la jurisdicción militar. Hasta el 29 de enero de 1998, los tribunales militares habían remitido 141 de los procesos solicitados, había negado 26 y 65 se encontraban en trámite.

145. La Oficina del Alto Comisionado hizo saber a las autoridades la conveniencia de tener en cuenta las recomendaciones de los diferentes órganos y mecanismos especiales de las Naciones Unidas sobre la eliminación del sistema de justicia regional antes del plazo previsto por la ley, y sobre la necesidad de asegurar para todos los juicios un trámite ceñido a las garantías procesales previstas por los instrumentos internacionales. Sin embargo, en comunicación del 19 de septiembre de 1997 enviada a la Directora de la Oficina, la Ministra de Relaciones Exteriores manifestó que el Estado colombiano ha dado a la justicia regional “un plazo de vigencia perentorio”, el cual expirará en 1999. Según la Ministra, dicho plazo “ha sido considerado necesario para poner en práctica el desmonte gradual de esta jurisdicción”. La Oficina sigue con atención los debates sobre un proyecto de ley, actualmente en curso en el Congreso, que pondría fin a la justicia regional antes del plazo al cual se refirió el Gobierno.

146. La Alta Comisionada reconoce los pasos dados por el Gobierno colombiano para superar la dramática situación en que se encuentran los defensores de los derechos humanos. Entre ellos debe destacarse la emisión de la Directiva presidencial Nº 011, por la cual se reconoce la legitimidad del trabajo de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y los aportes que las mismas hacen con su trabajo al Estado de derecho. Sin embargo, la Oficina en Colombia no puede dejar de señalar que las condiciones en que trabajan estos defensores, reseñadas en el presente informe, demuestran que los esfuerzos gubernamentales para protegerlos han resultado insuficientes. En efecto, se echan de menos medidas concretas para controlar a los servidores públicos que lleguen a transgredir las pautas contenidas en la directiva presidencial, para proteger de manera eficaz a los defensores de derechos humanos y para evitar que se sigan cometiendo atropellos contra los mismos.

147. El Ministerio del Interior cuenta con un programa de protección especial de

testigos y personas amenazadas, el cual recibió sustanciales recursos a principios de 1998. Dicho programa aún requiere de mayores recursos humanos, logísticos y financieros para un funcionamiento más eficaz.

148. Presentó también el Gobierno un proyecto de ley que tipifica el delito de desaparición forzada de personas. La Alta Comisionada lamenta que la mayor parte de las recomendaciones y observaciones hechas por su Oficina en Colombia en el seno de la comisión redactora del proyecto, no hayan sido tenidas en cuenta al elaborar la versión final del mismo. En comunicación del 12 de diciembre de 1997, la Ministra de Relaciones Exteriores expuso a la Directora de la Oficina las consideraciones del Gobierno para no incluir en el proyecto varias de las sugerencias que se le habían formulado. La Oficina observa que la definición de la conducta contenida en este proyecto de ley, no se ajusta a la de los instrumentos internacionales en la materia. Además, en las normas propuestas no se excluye la eximente de obediencia debida, ni se establece la incompetencia de la jurisdicción penal militar para procesar a los responsables del delito de desaparición forzada, ni se instituye la competencia exclusiva de los jueces ordinarios para conocer del delito, ni se reconoce el derecho de las víctimas a obtener reparación. Este proyecto no ha tenido todavía aprobación en el órgano legislativo.

149. En materia de desplazamiento fue aprobada la Ley N° 387 del 18 de julio de 1997, que busca dar respuesta al grave problema suscitado por la migración forzosa de miles de colombianos. Esta ley creó un sistema nacional de atención a la población desplazada y estableció competencias institucionales y fuentes de financiación para atender el problema. A principios de 1998, el Gobierno adoptó un plan de acción, dentro del cual se destinan recursos, por valor de 40.000 millones de pesos, para tratar de mejorar la grave situación de la población desplazada y perfeccionar la coordinación institucional. Sin embargo, las políticas adoptadas no incluyen medidas en las cuales se traduzca el cumplimiento efectivo de los deberes estatales con respecto al desplazamiento y a los desplazados. La atención a los desplazados es inadecuada, y la falta de coordinación entre las diversas entidades que se ocupan del problema hace ineficaz la mayor parte de sus actuaciones. Asimismo, se perciben graves deficiencias en las medidas gubernamentales destinadas a atender problemas como el del retorno y la reubicación. También se observan fallas graves en lo que se refiere al otorgamiento de garantías y de protección especial a las personas desplazadas por la violencia. El Gobierno colombiano ha invitado al ACNUR a cooperar en la búsqueda de soluciones.

150. Desde 1988, procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos

de las Naciones Unidas han recomendado al Estado colombiano la adopción de medidas para combatir eficazmente el fenómeno del paramilitarismo. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reiteró esta recomendación en su informe del 3 de mayo de 1997 ([CCPR/C/79/Add.76, párr. 31](#)).

151. Frente a la avanzada paramilitar a fines de 1997, el Gobierno anunció una serie de medidas para combatirla, y el Presidente de la República exigió a las fuerzas armadas dar prioridad a la lucha contra los grupos paramilitares. Entre las medidas adoptadas está la creación de un “bloque de búsqueda”, compuesto por distintas agencias del Estado, que tiene como objetivo perseguir a los integrantes de tales grupos. También se ofreció, mediante una campaña de información en la prensa, una suma de dinero por la captura de algunos dirigentes paramilitares. En enero de 1998, el Comando General de las fuerzas militares dio a conocer el documento “Estrategia general de las Fuerzas Militares”, en el que se recogen compromisos para enfrentar el paramilitarismo. Sin embargo, la Oficina tiene conocimiento de que cerca de 400 órdenes de captura contra miembros de grupos paramilitares han sido emitidas por la Fiscalía General de la Nación sin que la fuerza pública haya hecho efectiva la aprehensión de los requeridos. Las fuerzas militares expresaron a la Oficina haber capturado a 35 paramilitares y haber dado de baja a 45.

152. En noviembre de 1997, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto N° 356 de 1994, que dio origen a los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privada”, en su momento denominados “Convivir”. La sentencia ordenó que las armas de uso restringido autorizadas a estos grupos fueran devueltas al Comando General de las Fuerzas Militares. Según informó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, hasta el 15 de diciembre de 1997 se habían devuelto 237 de las 310 armas oficialmente registradas. Ante denuncias sobre abusos cometidos por personas que prestan esos servicios, el Gobierno suspendió la creación de nuevas asociaciones de seguridad a partir del 13 de agosto de 1997 y hasta que se hiciera una investigación sobre las irregularidades denunciadas. El 10 de febrero de 1998, el Gobierno comunicó a la prensa que, con base en las conclusiones de la mencionada investigación, había cancelado la licencia a 15 asociaciones “Convivir”, y que no se la renovará a otras 69, de las cuales, más de 15 son objeto de investigación por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En el marco de sus funciones de asesoramiento, la Oficina insistió en que se tenga en cuenta la posibilidad de derogar las disposiciones del mencionado decreto, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas a Colombia por el Comité de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas y otros mecanismos de protección. Sin embargo, el ejecutivo no consideró necesario derogar las disposiciones del Decreto N° 356, y el 16 de diciembre de 1997 adoptó una nueva reglamentación. Según ésta, queda prohibido a los servicios de vigilancia y seguridad privada realizar cualquier actividad que atente contra el derecho a la intimidad, la inviolabilidad del domicilio y la libre circulación de las personas. También les queda prohibido emplear armas de uso restringido o de uso privativo de las fuerzas militares e invadir la órbita de la competencia reservada a las autoridades legítimas. El mismo decreto establece que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no podrá autorizar estos servicios en zonas de conflicto.

153. El 28 de octubre de 1997 fue aprobada por el Congreso la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a través de la Ley N° 408. La misma queda pendiente de ratificación.

154. En noviembre de 1997, el Gobierno colombiano presentó un proyecto de ley para reformar el Código del Menor. Varias instituciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos del niño, entre ellas UNICEF, han sugerido un análisis más profundo del tema, así como modificaciones sobre varios aspectos del mencionado proyecto de ley, a fin de que el nuevo código se ciña a las normas contempladas en la Convención internacional en la materia. Las sugerencias presentadas portan sobre los temas de reclutamiento de menores, trabajo infantil, administración de justicia juvenil y mecanismos de adopción. Dicho proyecto de ley deberá ser debatido en la próxima legislatura del Congreso.

155. Fue aprobada la Ley N° 418 del 26 de diciembre de 1997, la cual prohíbe el reclutamiento de menores de 18 años. Sin embargo, la ley contempla la posibilidad de que personas mayores de 16 años sean reclutadas con el consentimiento de los padres, aunque estos menores no podrán ser destinados a zonas donde se desarrollen operaciones de guerra, ni empleados en acciones de confrontación armada.

156. En diciembre de 1997 el Congreso aprobó una ley estableciendo un régimen de “alternatividad penal” para la población carcelaria, otorgando beneficios como libertad condicional, permisos de salida y conmutación de prisión por trabajo comunitario, cuya aplicación podría aliviar la situación de sobrepoblación. La norma, aunque no constituye una respuesta integral al vasto problema de la situación carcelaria ha sido acogida con gran expectativa por parte del conjunto de detenidos y abogados defensores. A principios de 1998, el Gobierno ha anunciado planes para

la construcción de nuevas cárceles, contemplando la posibilidad de recurrir a la inversión privada.

157. Se han fomentado programas de estímulo hacia una cultura de convivencia y de paz por algunas instituciones del Estado. Se ofreció especial ayuda a la Oficina del Alto Comisionado con ocasión de la celebración del Día Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre, promoviendo espacios en los medios de comunicación. Se han mantenido y reforzado las campañas de formación dirigidas a la policía y a las fuerzas militares, solicitándose la cooperación del PNUD y de la Oficina.

158. Ha sido importante la acción de la Defensoría del Pueblo. Esta institución publicó el Cuarto Informe Anual al Congreso de Colombia, 1997. La Oficina contó con el apoyo de la Defensoría, y varias visitas al terreno se hicieron conjuntamente o con su colaboración.

159. Tanto la Fiscalía General, como la Procuraduría de la Nación trabajan reforzando sus unidades especiales de derechos humanos, así como en políticas generales para mayor eficacia en la lucha contra la impunidad. No obstante, ambas instituciones enfrentan graves problemas de tipo organizativo y presupuestario. El apoyo a la Oficina ha sido abierto y constante, dentro de la reserva propia de ambos órganos.

(...)

207. La Alta Comisionada insta especialmente a las autoridades, a que tengan en cuenta las recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados así como por los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

[\(Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/1998/16, párrs. 137-159 y 207\).](#)

133. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Relator Especial para la cuestión de la tortura, el Comité contra la Tortura, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Relator sobre la Independencia de los Jueces y Abogados, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la

Mujer, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, el Representante del Secretario General para los desplazados internos y otros órganos, mecanismos y organismos de las Naciones Unidas han formulado distintas observaciones y recomendaciones al Estado colombiano.

134. Durante la visita de la Alta Comisionada a Colombia en el mes de octubre de 1998, la misma recomendó que el Gobierno adoptara un plan nacional de derechos humanos que determine los lineamientos de la política gubernamental en la materia, dando así cumplimiento a lo acordado durante la Conferencia de Viena en 1993. A la fecha del cierre del informe, este plan no había sido aún presentado.

135. Luego de la visita que realizaron a Colombia en octubre de 1994 en forma conjunta los Relatores Especiales sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y sobre la tortura, ambos recomendaron la necesidad de fortalecer el sistema de justicia común a fin de que sea más eficiente en toda circunstancia, con lo que ya no sería necesario recurrir a sistemas de justicia especiales, como el sistema de justicia regional (véase [E/CN.4/1995/111](#)) En este sentido, el Fiscal General presentó al Congreso un proyecto de nuevo código penal y de nuevo código procesal penal. El proyecto de nuevo código penal, que aún no ha completado su trámite legislativo, tipifica como delitos el genocidio, la desaparición forzada, la tortura, el homicidio de persona protegida, la toma de rehenes, el desplazamiento forzado y otras conductas contra las personas y los bienes protegidos por el derecho internacional humanitario. Sin embargo, en el proyecto de reforma del procedimiento penal no se ha contemplado la modificación del hábeas corpus, a fin de garantizar un recurso efectivo, particularmente en los casos de desapariciones forzadas.

136. Durante la visita a Colombia el pasado mes de octubre, la Alta Comisionada subrayó la importancia del instrumento que crea el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998 y la conveniencia de que Colombia se uniera a la cuarentena de países que ya lo habían firmado. El 10 de diciembre, el Gobierno firmó el Estatuto y ha manifestado su intención de promover su ratificación por el Congreso de la República y de impulsar las reformas constitucionales necesarias.

137. A pesar de que diversos mecanismos de las Naciones Unidas, entre los cuales se encuentra la propia Comisión de Derechos Humanos, han recomendado la reforma del Código Penal Militar, éste sigue sin ser objeto de aprobación por parte de las cámaras legislativas. La Oficina ha transmitido sus observaciones sobre el

hecho de que la versión actual del proyecto no está en conformidad con los estándares internacionales. El proyecto no contempla el principio según el cual la causal justificatoria de obediencia debida no es invocable cuando se observen órdenes cuyo cumplimiento haya producido violación de los derechos humanos o crímenes de guerra. Asimismo, la participación que en el proyecto se da a la parte civil en los procesos penales militares se encuentra muy limitada. También debe notarse que este proyecto niega a los generales y almirantes de la fuerza pública el derecho a la doble instancia consagrado en el [artículo 14, párrafo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#). El actual Gobierno ha manifestado su intención de impulsar la reforma del Código Penal Militar en concordancia con los instrumentos internacionales.

138. Diversos mecanismos han recomendado la exclusión de la jurisdicción militar sobre violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad y la transferencia a tribunales civiles de aquellos casos que se encuentren en los tribunales militares. En este sentido, la Corte Constitucional en 1995 emitió un fallo por el cual declaró la competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria para conocer sobre delitos que no tengan un vínculo claro, próximo y directo con el servicio militar; dicho fallo no ha sido siempre respetado. La justicia penal militar ha dado traslado a la justicia ordinaria 468 procesos, sin embargo, varios casos de violaciones graves a los derechos humanos permanecen en el ámbito de la justicia militar. Algunos ejemplos son la masacre de Caloto en Valle del Cauca el 16 de diciembre de 1991 respecto al cual el Presidente Samper reconoció la responsabilidad del Estado colombiano; el caso contra la Red de la Armada por las masacres en Barrancabermeja en 1992 y el de la desaparición forzada de Nydia Erika Bautista el 30 de agosto de 1987 en Bogotá.

139. La abolición del sistema de justicia regional que ha sido unánimemente recomendada por los diversos mecanismos de derechos humanos, sigue pendiente pues a pesar del trámite de urgencia que le dio el pasado gobierno al proyecto de ley anticipando su abolición, el mismo no fue debatido en el Congreso. El actual Gobierno ha manifestado su intención de abolir este sistema.

140. A fin de combatir la impunidad, se ha recomendado en diversas oportunidades la necesidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean debidamente investigadas, que los autores sean castigados y que las víctimas sean debidamente indemnizadas. Mediante Decreto N1 2429 del 11 de diciembre de 1998, se creó un Comité Especial de Impulso a las Investigaciones de Violación de Derechos Humanos, conformado por el Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior,

el Fiscal General y el Procurador General. El Gobierno manifestó que las reuniones de dicho Comité estarán abiertas a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y demás personas o entidades que tengan responsabilidades, conocimientos o informaciones relacionadas con los temas a tratar.

141. En cuanto al derecho a la seguridad personal, cabe mencionar que a pesar de las recomendaciones hechas en diversas oportunidades, tanto por la Comisión como por la Alta Comisionada, respecto de la necesidad de tipificar la desaparición forzada como delito de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada o involuntaria y de los múltiples proyectos presentados a lo largo de los años, dicha recomendación no ha sido cumplida. El proyecto que se está tramitando actualmente en el Congreso, si bien constituye un adelanto, no se ajusta en su totalidad, a las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la materia ya que no recoge las prescripciones sobre obediencia debida ni sobre la exclusión del fuero militar.

142. En cuanto a la integridad personal, no se llevó a cabo la adecuación de la legislación interna a las exigencias de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes tal como fue recomendado por el Comité contra la Tortura ([véase A/51/44, párr. 81](#)). El Gobierno no ha tomado medidas efectivas para lograr una disminución de dichas prácticas.

143. En relación con el tema del desplazamiento interno, varias de las recomendaciones realizadas por el Representante Especial del Secretario General en 1994, siguen siendo pertinentes. Éste recomendó fortalecer los sistemas locales de protección y defensa de los derechos humanos para prevenir el desplazamiento interno. En 1998, la Comisión, en la declaración del Presidente, instó asimismo al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad física de los desplazados internos y a que garantice la seguridad de las organizaciones que los apoyan. Se debe señalar que los esfuerzos del Gobierno se han mostrado largamente insuficientes pues no sólo no han logrado solucionar el problema, sino que las víctimas del desplazamiento han aumentado en forma considerable en menoscabo de los derechos humanos.

144. Tanto el Comité de Derechos Humanos como la Alta Comisionada han recomendado la adopción de medidas especiales de protección para los defensores de derechos humanos que garanticen el desarrollo de sus actividades sin injerencias ni impedimentos ilegítimos. Sin embargo, es aún materia de

preocupación la falta de seguridad de los mismos. Los acuerdos adoptados el 23 de abril de 1998 entre éstos, el gobierno y los órganos de control, se aplicaron parcialmente. Sigue pendiente la revisión por parte del Procurador General de la República de los informes sobre defensores elaborados por los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas.

145. Son múltiples los llamados al desmantelamiento de los grupos paramilitares mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes los inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian. Las autoridades emitieron declaraciones públicas en contra de dichos grupos y se creó el llamado “Bloque de Búsqueda” para capturar a sus integrantes, el mismo cuya composición y funciones no la rinden operativa ni eficaz. Las cifras sobre paramilitares capturados aumentaron respecto al año pasado; sin embargo, este avance se ve disminuido ante el crecimiento en el número de grupos paramilitares, la fuerte expansión de sus actividades y la consolidación de sus estructuras. En el plano militar no hubo acciones significativas de lucha contra estos grupos.

146. En cuanto a los Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada (antes llamados Convivir), no se ha puesto fin a sus actividades pese a requerimientos hechos en reiteradas ocasiones por los distintos mecanismos de Naciones Unidas. La falta de transparencia de estos servicios y las quejas sobre su relación con grupos paramilitares y sus actividades delincuenciales continúa siendo preocupante. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no proporcionó a la Oficina la información requerida sobre el desarrollo, actividades y control de tales servicios.

147. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió una serie de recomendaciones bastante precisas con respecto a la condición de la mujer, la libertad sindical y la negociación colectiva, la educación y vivienda, la situación de las comunidades indígenas, los desplazados, marginados, modificación del sistema impositivo entre otros temas, muchas de las cuales no han sido atendidas. Los esfuerzos realizados por el Gobierno han sido insuficientes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

148. En cuanto a las recomendaciones dirigidas a los actores del conflicto armado, se han seguido cometiendo graves infracciones al derecho internacional humanitario. No sólo no se han abandonado las prácticas de los homicidios, ataques a la población civil, toma de rehenes, desplazamiento forzado y reclutamiento de niños, sino que todas éstas se han acentuado.

(...)

181. La Alta Comisionada insiste especialmente ante el Gobierno en que aplique las recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados, los mecanismos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas así como las recomendaciones del precedente y presente informe, asumiendo su responsabilidad en la definición de estrategias y medidas concretas que implementen, ejecuten o complementen dichas recomendaciones.

[\(Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/1999/8, párrs. 133-148 y 181\).](#)

126. La Oficina en Colombia, en el marco de su mandato, ha continuado con su labor de seguimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En el presente capítulo, se analizan las medidas y acciones emprendidas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones, en relación con Colombia, de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluidas en sus anteriores informes, de los procedimientos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos y de los órganos de supervisión de tratados.

127. Las recomendaciones emitidas por esos órganos se refieren particularmente a la necesidad de la adopción de una política de derechos humanos y de un plan nacional de acción; así como de medidas eficaces contra la impunidad, ya sea a través de acciones normativas (tipificación de la desaparición forzada, reforma del Código Penal Militar, abolición de la llamada justicia regional, etc.), de la sanción de los funcionarios públicos responsables de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y de las medidas de protección para los funcionarios judiciales e intervinientes en los procesos penales, entre otras. Asimismo, se ha exhortado a la adopción de medidas y acciones eficaces para combatir el paramilitarismo, así como para responder adecuadamente a la problemática del desplazamiento. Igualmente, se instó a emprender una acción decidida para la protección de los defensores de derechos humanos y de otra población amenazada y víctima de violaciones; al refuerzo de los programas y medidas destinadas a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población; y a la adopción de políticas respetuosas de la perspectiva de género y a la protección adecuada de los derechos del niño.

128. Es de destacar que la Corte Constitucional ha sostenido, en la sentencia T-568

de 1999, que las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales, generan una triple obligación con respecto a Colombia: esas recomendaciones deben acogerse y aplicarse por las autoridades administrativas, servir como base en la elaboración de proyectos legislativos y orientar el sentido y el alcance de las órdenes que han de impartir los jueces de tutela.

A. Recomendaciones relacionadas con la adopción de medidas, programas y políticas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario

129. El 12 de agosto de 1999, el Presidente de la República presentó su documento de “Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”; este documento establece los objetivos y las áreas prioritarias de trabajo planteados para el período del actual Gobierno 1998-2002. Representa un significativo compromiso de su parte en la materia e implica un desafío de implementación para las autoridades e instituciones involucradas, mediante acciones concretas y compatibles con los objetivos incluidos en él. Estos lineamientos son una base muy útil en la perspectiva de la construcción de un plan nacional, según los designios de la Declaración y del Plan de Acción de Viena.

130. Los esfuerzos del Estado para responder al fenómeno del desplazamiento han sido insuficientes frente a la magnitud del problema. De ello son muestra la ausencia de recursos suficientes destinados al renglón de los desplazados, y la falta de reglamentación e implementación de la Ley N° 387 de parte de instituciones del Estado, las cuales supeditaron su acción a la aprobación de la política de gobierno para la atención de los desplazados por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Particularmente, cabe destacar la falta de acción para establecer un sistema de alerta temprana. Además, la reorganización administrativa que otorgó las funciones de coordinación de la atención de los desplazados a la Red de Solidaridad Social trajo consigo retrasos y problemas. La Oficina reconoce que este cambio puede fortalecer la atención a los desplazados, siempre y cuando se dote a esta institución del apoyo político, técnico y financiero.

131. Repetidamente se ha exhortado al Gobierno a separar del servicio a los funcionarios contra los cuales obren serios indicios de haber incurrido en violaciones graves de derechos humanos. Por lo general, el retiro de altos oficiales cuestionados por su relación con hechos violatorios de los derechos humanos se realiza mediante la figura del “llamamiento a calificar servicios”, la cual carece de toda significación sancionatoria, no genera inhabilidad para el ejercicio de empleos

públicos y tampoco puede ser invocada como antecedente.

132. La Procuraduría General de la Nación presentó un proyecto de ley para reformar el Código Disciplinario vigente, en el cual se tipifican como faltas disciplinarias gravísimas, sancionables con destitución e inhabilidad absoluta, conductas constitutivas de graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, a fines del año la propuesta del ministerio público aún no había sido examinada por las cámaras legislativas.

133. La Alta Comisionada ha recomendado la adopción de una política eficaz dirigida al desmantelamiento del paramilitarismo, mediante la captura, el juzgamiento y la sanción de quienes lo inspiran, organizan, comandan, integran, apoyan y financian. La respuesta estatal ha demostrado repetidamente sus limitaciones y falencias (véase el [capítulo IV.E.2, párrs. 108 a 111](#)).

134. La Oficina saluda la aprobación de la ley, pendiente de sanción presidencial, 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, destinando a desempeño femenino el 30 % de esos empleos. Colombia suscribió el 10 de diciembre de 1999 el recientemente aprobado Protocolo Facultativo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. A finales de año, se presentó una propuesta de plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, las políticas de promoción de la mujer y de perspectiva de género no han sido suficientemente desarrolladas.

B.Recomendaciones atinentes a la legislación

135. La abolición de la justicia regional ha sido una de las recomendaciones reiteradamente formuladas por la Alta Comisionada y otros órganos internacionales de derechos humanos. Este año (1999), impulsada por el Gobierno, se adoptó la Ley Nº 504 que reforma la justicia regional reemplazándola por la denominada “justicia especializada”. Si bien la Oficina ha reconocido la necesidad de proveer de protección y seguridad a los funcionarios judiciales, testigos, víctimas y otros intervinientes en los procesos penales, los esfuerzos del Gobierno y del Estado se concentraron en la continuidad de medidas restrictivas de las garantías judiciales, sin fortalecer las que apunten a la protección efectiva y eficaz de las personas.

136. La nueva ley prevé la posibilidad excepcional de reserva de identidad de los

fiscales y testigos, y establece la detención preventiva como única medida de aseguramiento para los delitos conocidos por la justicia especializada, lo cual continúa violando principios fundamentales en materia de debido proceso y garantías judiciales. Como aspectos positivos cabe señalar la abolición de los “jueces sin rostro”, el restablecimiento de la audiencia pública en la etapa de juzgamiento, la prohibición de que informantes de los organismos de policía judicial puedan declarar con reserva de identidad y la prohibición de dictar sentencias condenatorias que tengan como fundamento único testimonios de personas con identidad reservada.

137. En junio de 1999 se adoptó el nuevo Código Penal Militar, el cual deberá entrar en vigencia al año de su promulgación, pero supeditado a la adopción de una ley estatutaria que establezca la estructura de la administración de la justicia militar. En él se incorporan, aunque insuficientemente, algunas de las recomendaciones internacionales. En lo que concierne al concepto de “delito en relación con el servicio”, la nueva disposición no recoge todos los elementos de la sentencia C-358/98 de la Corte Constitucional y por su ambigüedad continúa abriendo el camino a interpretaciones encontradas. Asimismo, sólo excluye expresamente del fuero militar los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada, sin referirse a las otras graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Tampoco incorpora de manera explícita la exclusión de la obediencia debida como eximente de responsabilidad. Establece además el juzgamiento en única instancia de generales y almirantes, contraviniendo las garantías de la doble instancia.

138. Avances importantes de la reforma son la consagración del principio de separación de las funciones de comando y las judiciales, la creación de fiscales penales militares y la introducción de la parte civil. Sin embargo, las nuevas disposiciones mantienen a los altos mandos como integrantes de los tribunales, las fiscalías creadas no pertenecen a la rama judicial, y la parte civil queda excluida del conocimiento de los documentos reservados de la fuerza pública.

139. Respecto a la adopción de una ley sobre desaparición forzada en concordancia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, el 30 de noviembre de 1999 se aprobó la Ley N° 142/98 por la cual se tipifica la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura. Sin embargo, la misma no pudo entrar en vigor pues fue objetada por el Presidente de la República el 30 de diciembre por inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo que tipifica el genocidio en contra

de “un grupo político o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos”. La argumentación se basó en que dicha expresión “podría impedir en la práctica el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la fuerza pública”.

140. El texto de la ley recogía varias de las recomendaciones relativas a la desaparición forzada y constituía un hito histórico luego de más de una década de intentos infructuosos y reiteradas recomendaciones internacionales. Era también positivo la tipificación de los otros crímenes que constituyen graves violaciones de derechos humanos, como el genocidio, la tortura y el desplazamiento. El texto aprobado había sido objeto, sin embargo, de unos cambios en relación con la versión adoptada semanas antes por la Comisión Primera de la Cámara, en particular en relación con lo relativo a la jurisdicción y a la obediencia debida. En ambos temas no se incluía al desplazamiento y en el primero, se abandonaban los elementos específicos de la sentencia de la Corte Constitucional, relativos a la interpretación restrictiva del fuero. La objeción fue ampliamente criticada por las organizaciones no gubernamentales, analistas y políticos, pues significa una nueva postergación en la adopción de una ley fundamental buscada desde hace varios años. La Oficina en Colombia señaló la necesidad de la pronta reconsideración de la misma para su adopción definitiva y su entrada en vigencia.

141. El 19 de diciembre se remitió para sanción presidencial el proyecto de ley de reforma al Código Penal en el cual se incorporaban las disposiciones de la ley recién mencionada sobre la tipificación de los delitos de desaparición forzada, genocidio, desplazamiento forzado y tortura; el proyecto de ley de reforma también tipifica 27 infracciones al derecho internacional humanitario. Sin embargo, el Gobierno objetó, invocando razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, 85 artículos de dicho proyecto, incluyendo los que acaban de mencionarse.

142. El Estado suscribió el Estatuto de la Corte Penal Internacional pero hasta el momento el Gobierno no lo ha presentado al Congreso para su ratificación. Por otra parte, la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, no ha sido aún ratificada, aunque el proyecto de su ley aprobatoria ya se presentó a consideración del Congreso. El uso de minas antipersonales por parte de la guerrilla, especialmente de fabricación artesanal, continúa. Las fuerzas militares siguen haciendo uso de las minas para proteger sus instalaciones, y hasta el momento no ha sido diseñada una estrategia para proceder a su destrucción. No se dispone aún de un estudio completo sobre las áreas del territorio afectadas por la

presencia de estas minas y sobre el número de víctimas causado por ellas. Asimismo, el Congreso aprobó la Convención de París sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su prohibición y está sujeto ahora a la revisión de la Corte Constitucional, paso indispensable para su ratificación.

143. La reforma del Código del Menor, para armonizarlo con la Convención sobre los Derechos del Niño, no fue aún presentada al Congreso. Continúan aplicándose disposiciones nacionales cuyo contenido es incompatible con la normativa internacional, en temas como el del trabajo infantil y el de la adopción de medidas sin carácter judicial para tratar a los menores infractores. Por otra parte, es importante señalar como una acción muy positiva que, en aplicación de la Ley N° 548 de 1999, por la cual se prorroga la vigencia de la Ley de orden público, el Estado prohibió en forma absoluta la participación de menores de 18 años en las filas del ejército nacional y dio de baja a 1.003 menores que se encontraban prestando servicio militar.

144. Cabe mencionar la promulgación de la Ley N° 497 de 1999, por la cual se crearon los jueces de paz y se reglamentó su organización y funciones, así como la entrada en vigencia de la Ley N° 472 de 1998, referida al desarrollo de las acciones populares y las acciones de grupo, recursos que protegen derechos colectivos, aunque pendientes de implementación.

145. En cuanto a la legislación sobre los “Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada”, conocidos como asociaciones “Convivir”, ésta no ha sido derogada, de manera que tales servicios pueden hoy seguir estando a cargo de personas de condición particular. Sin embargo, luego de que se restringieran jurisprudencial y normativamente las funciones de estos grupos, su número decreció progresivamente. La Oficina tiene razones serias para creer que no pocos de sus integrantes están hoy vinculados al accionar del paramilitarismo.

C. Recomendaciones relativas al funcionamiento de la justicia

146. Entre los obstáculos y dificultades identificados en el funcionamiento de la justicia están los relacionados con la falta de seguridad de los funcionarios judiciales y los sujetos procesales, la ineficacia en el cumplimiento de las órdenes de captura, el traslado de los casos a la justicia penal militar, la insuficiente celeridad en los procesos una vez que pasan a juicio y la ausencia de condenas, en particular, cuando hay funcionarios involucrados en violaciones de derechos humanos.

147. Existen en Colombia varios comités para dar impulso a las investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. La Oficina ha prestado asesoramiento y participado como observadora en varios de ellos. La mayoría de éstos se ha reunido en escasas oportunidades y, a pesar de que sus objetivos eran operativos, se han limitado a analizar las dificultades sin que esta evaluación haya sido traducida en acciones concretas y contundentes para superarlas. El Comité especial de impulso a las investigaciones de violaciones de derechos humanos, presidido por el Vicepresidente de la República, se ha reunido solo dos veces, apoyado por otras reuniones de un grupo de trabajo. egistró formulaciones de acusación pero ninguna condena penal en los casos examinados. Además, en muchos de ellos, por deficiencias normativas, las sanciones disciplinarias se limitaron a “repreensiones severas”, que ni siquiera incluyen la destitución, como en el caso del homicidio del senador de la Unión Patriótica, Manuel Cepeda.

148. Las recomendaciones en relación con la justicia penal militar no se ven reflejadas en la práctica. El Consejo Superior de la Judicatura continuó trasladando casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario a la jurisdicción castrense. En la jurisdicción penal militar continúan abundando los fallos condenatorios para delitos estrictamente militares (como el de desertión), mientras que es notorio el ínfimo número de sentencias de condena por conductas constitutivas de violaciones de derechos humanos. Para efectos de asumir el conocimiento de estas violaciones se ha alegado en varias ocasiones el carácter omisivo de la conducta. Esto ha llevado a la incongruencia de considerar en un mismo hecho, que los oficiales de rango superior deben ser procesados por los tribunales militares, mientras que la conducta de sus subalternos debe ser conocida por jueces ordinarios. Ejemplo de lo anterior es la sentencia proferida en el caso de la masacre de Mapiripán: en este caso, la Procuraduría General de la Nación solicitó a los órganos judiciales la provocación del conflicto de competencia que puso en manos de los tribunales militares el procesamiento de algunos de los oficiales sindicados.

149. La Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía siguió cumpliendo una labor importante en materia de investigaciones de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, pero no logró superar los inconvenientes registrados en materia de seguridad, de recursos, de fortalecimiento de su experiencia y de efectividad de sus órdenes de captura. Este año (1999), por el contrario, se ha reflejado particularmente en esa Unidad, el debilitamiento

institucional que afecta a varios sectores del Estado.

150. El Programa de protección a testigos, víctimas, funcionarios e intervinientes en el proceso penal, ha sido incapaz para proveer de medios y recursos adecuados a quienes se ven amenazados, especialmente en los procesos donde se encuentran implicados grupos paramilitares o grupos insurgentes. Si bien el Programa contempla la protección de los funcionarios judiciales, su aplicación se ha limitado a los sujetos procesales, pues los reducidos recursos asignados no han permitido cubrir la protección de aquellos. Además, el Programa plantea en la práctica serias limitaciones en cuanto a los alcances, tiempo y formas de protección, así como a los recursos. La Oficina ha recibido varias quejas de parte de testigos y víctimas que sometidos al programa de protección, al cabo de un breve plazo se encuentran fuera de él y bajo reiteradas amenazas contra su vida e integridad y la de sus familias. Varios de los quejosos se han visto obligados a recurrir, por sus propios medios, a la ayuda internacional para abandonar el país, y en otros casos, pasan a formar parte del gran número de desplazados.

D. Recomendaciones relativas a la protección de grupos vulnerables

151. El Programa de Protección Especial, a cargo del Ministerio del Interior, es el mecanismo oficial de protección para personas amenazadas más empleado. Éste pretendió atender en 1999, mediante la provisión de medidas de protección, 93 casos de protección para individuos y para organizaciones. Problemas de orden administrativo y retrasos en la ejecución del presupuesto han afectado seriamente su efectividad. Con una tasa de ejecución de aproximadamente el 50%, al cierre del año existe la real posibilidad de que en el 2000 el presupuesto de este programa se reduzca drásticamente. Cabe señalar que a pesar de repetidas peticiones, hasta la fecha se desconoce el balance de los fondos destinados para la provisión de medidas de protección “dura” (escortas, chalecos antibala, etc.) a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

152. La Oficina dio seguimiento al compromiso asumido por el Estado para que el Procurador General de la Nación procediera a la revisión de los archivos de inteligencia militar donde se consignan informaciones sobre miembros de las organizaciones no gubernamentales. Aunque en septiembre la Oficina tuvo noticias de que tal revisión se había terminado, hasta la fecha se desconoce el resultado de la misma.

153. A pesar de la voluntad expresada por el Gobierno de Colombia de proteger los

derechos de los trabajadores, preocupa a la Oficina la posición adoptada por altos funcionarios públicos en el sentido de que “los actos de violencia contra miembros de los sindicatos y dirigentes son sólo una expresión del conflicto armado y manifestación fluctuante de las diferentes formas de criminalidad que afectan al país” La Oficina considera que la violencia ejercida contra el movimiento sindical no puede verse reducida a esta circunstancia, y recuerda la ineludible obligación del Estado de proteger y garantizar la vida, la integridad y las garantías sindicales de los trabajadores. La Oficina manifestó su preocupación por el proyecto de ley N° 135 de 1999, presentado al Congreso, en lo que modifica el Programa de Protección del Ministerio del Interior para personas amenazadas comprendido en la Ley N° 418 de 1997. El proyecto aludido incorporaba a los periodistas y comunicadores sociales como sujetos protegidos, pero no incluyó a los sindicalistas y otros representantes o grupos comunitarios, sociales, étnicos, etc. Finalmente, el 23 de diciembre se prorrogó la Ley N° 418, sin modificaciones en este punto, con lo cual, los sindicalistas quedan como antes comprendidos en dicha protección. La propuesta de incorporar a los periodistas no fue acogida en el texto adoptado. Cabe recordar que éste es prácticamente el único, a parte del de la Fiscalía, que prevé dicha protección.

154. La Oficina está preocupada por la ausencia de una estrategia y la falta de mecanismos institucionales de protección a las comunidades en riesgo de desplazamientos y a los desplazados.

[\(Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2000/11, párrs. 126 - 154\).](#)

202. El seguimiento, en el presente capítulo, de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos incluye las formuladas a Colombia por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las emanadas de órganos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano.**203.** En este ámbito, las recomendaciones están relacionadas con la implementación efectiva y prioritaria de una política de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, así como con la elaboración e implementación de un Plan Nacional de Acción en esas materias. Entre los elementos fundamentales de dicha política, cabe destacar la lucha contra el paramilitarismo, el combate contra la impunidad, la respuesta integral y prioritaria al desplazamiento forzado, las políticas de género y las de protección de la niñez, así como las relativas a los derechos económicos sociales y culturales dirigidas, en particular, a la población

más desfavorecida.

204. La creación de la "Comisión intersectorial permanente para la coordinación y seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario", así como del "Programa presidencial de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario", no ha tenido mayor incidencia en la definición y puesta en práctica de acciones que permitan superar la grave situación en estas materias.

205. En cuanto al compromiso asumido por el Gobierno para elaborar un Plan Nacional de Acción, un convenio de cooperación con la Vicepresidencia dio lugar al asesoramiento de la Oficina para la elaboración de ese plan. El primer documento metodológico producido no ha desembocado aun en una discusión y análisis que permitan un avance sustantivo para el diseño del mismo.

206. En cuanto a la problemática del paramilitarismo y la lucha contra la impunidad, la Oficina fue informada de que, como consecuencia de las facultades discrecionales del Ejecutivo, fueron retirados de las fuerzas militares 388 miembros. La Oficina no ha recibido, hasta la fecha, la información detallada necesaria, sobre el contenido y las razones de dichas medidas, para considerar este hecho como un acto de voluntad política del Gobierno que busca separar de sus fuerzas a oficiales comprometidos con violaciones de derechos humanos, apoyo al paramilitarismo o infracciones al derecho internacional humanitario. Tampoco se le informó de los procesos disciplinarios y judiciales que estuvieren siendo adelantados en esos casos. Por el contrario, los principales oficiales acusados o investigados penalmente por violaciones de ese tenor no habrían sido afectados por dicha medida. Esto no parece abonar en favor de un compromiso efectivo del Ejecutivo en la lucha contra la impunidad como uno de los factores decisivos en el combate al paramilitarismo, en particular, en relación con los servidores públicos implicados por apoyo, tolerancia o complicidad con esos grupos y las sanciones correspondientes.

207. El Decreto 324 citado, (véase el capítulo VI.2), no ha puesto en evidencia la existencia de acciones sustantivas y eficaces contra el fenómeno paramilitar. Por el contrario, éste configura un ejemplo más de la insuficiencia o ausencia de implementación de normas y mecanismos previstos para enfrentar la grave crisis de derechos humanos.

208. En materia de lucha contra la impunidad, el "Comité Especial de impulso a las investigaciones de violaciones de los derechos humanos" (Decreto 2.429 de 1998),

como se señaló en el informe anterior, ha servido para identificar los obstáculos y dificultades para el impulso de las investigaciones (como problemas de seguridad y de protección, de recursos financieros, de insuficiente cooperación de la fuerza pública para efectivizar las órdenes de capturas, del traslado a la justicia penal militar, entre otros), pero no ha logrado dar respuesta efectiva a estos, mediante mecanismos y decisiones que permitan superarlos.

209. En materia de desplazamiento forzado, la creación de la Unidad Técnica Conjunta, la formulación de un Plan de Acción Integral para 2000-2002 y la reglamentación de algunos aspectos de la Ley 387, por medio del Decreto 2.569 de 12 de diciembre de 2000, representan avances en la materia. Este último fija las funciones de la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del sistema nacional de información y atención integral a la población desplazada por la violencia, establece una definición jurídica de la condición de desplazado, crea el registro único y señala las reglas para el manejo de la atención humanitaria de emergencia. Sin embargo, un año después de la aprobación de la decisión del Consejo de Política Económica y Social (CONPES), sigue pendiente la expedición de otras normas reglamentarias de la Ley 387 de 1997. Asimismo, la implementación del plan de acción no muestra la prontitud ni la coordinación exigida por la gravedad de la emergencia para cuya conjuración se aprobó. Los recursos aplicados por el Gobierno en el renglón de la asistencia a los desplazados siguen siendo muy inferiores a la dimensión del problema y a las necesidades. La Red Nacional de Información, prevista en la Ley 387 como entidad encargada de registrar y analizar el fenómeno de desplazamiento, sigue siendo extremadamente limitada en su capacidad de registro, con lo cual no se han evitado importantes diferencias en la estimación de la magnitud del problema. Tampoco se registraron avances en materia de prevención, y sigue pendiente la creación de un sistema de alerta temprana.

210. Con el propósito de dar cumplimiento al fallo de la Corte Constitucional (véase el capítulo VI.3), la Red de Solidaridad Social inició un trabajo conjunto con otras instituciones con el fin de hacer la valoración pertinente de las medidas a adoptar y estudiar los mecanismos legales a proponer. Sin embargo, es preocupante que, nuevamente, so pretexto de finalizar un nuevo plan de acción, se retrase la ejecución de programas y políticas que no admiten dilación para atender esta emergencia. No se han registrado avances significativos en la adopción de medidas eficaces para hacer frente al incremento de agresiones y amenazas contra las organizaciones de ayuda humanitaria nacionales e internacionales que bridan

asistencia a las poblaciones desplazadas.

211. En cuanto a las políticas relativas al respeto de la libertad sindical, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Trabajo pretende sistematizar y analizar, con la ayuda de sindicatos, empresarios y órganos del Estado, la situación de derechos humanos de los trabajadores. En este sentido, es valioso el esfuerzo que se viene adelantando, para dar seguimiento a una solicitud planteada por la OIT, referida a la unificación de los casos en una base de datos común, con la colaboración de la Fiscalía, las centrales sindicales, el Ministerio de Trabajo y la Vicepresidencia. Ha sido positiva la actitud del Ministerio de Trabajo de reactivar la Comisión Interinstitucional de los Derechos Humanos de los Trabajadores. Sin embargo, es lamentable que sus deliberaciones no hayan abordado aspectos y estrategias de acción relativos a cuestiones urgentes de los derechos de los trabajadores, y que no hayan arrojado suficientes resultados positivos. En cuanto a la protección de la libertad sindical, el tema es examinado más adelante (véase la sección D de este capítulo). La Oficina, por su parte, ha continuado mostrando su interés por prestar, en el ámbito de su mandato, cooperación y asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, en estrecho contacto con la OIT.

212. La Alta Comisionada comparte las preocupaciones del Comité de Derechos del Niño y en tal sentido observa la falta de avances en la reforma del Código del Menor, con el objeto de ajustarlo a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño. Persiste la falta de programas de atención integral para la asistencia, el tratamiento, la rehabilitación y la integración de menores desvinculados de las hostilidades y víctimas del conflicto armado interno.

213. Por su parte, la mayoría de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no han sido aún acogidas por el Estado.

B. Recomendaciones atinentes a la legislación

214. En julio de 2000, entró en vigor el nuevo Código Penal Militar. En el informe anterior, se analizó esta normativa a la luz de las normas y recomendaciones internacionales, destacándose los avances y las lagunas e incompatibilidades. Cabe recordar que una de estas últimas era el prever que sólo la tortura, el genocidio y la desaparición forzada quedaban expresamente excluidos del fuero militar. Un fallo de la Corte Constitucional resolvió el problema señalando que esa disposición debía interpretarse como la exclusión de todas las graves violaciones de derechos

humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, y no como una enumeración taxativa. Sin embargo, el hecho de que casos como el de Santo Domingo y el de Pueblo Rico estén siendo investigados por los tribunales castrenses muestra que, en la práctica, las violaciones más frecuentes, como las ejecuciones o masacres, escapan generalmente a la justicia ordinaria (véanse los capítulos V.1 y VI.4).

215. Este tema tiene gran relevancia en las perspectivas de la próxima entrada en vigencia del nuevo Código Penal, el 24 de julio de 2001. Éste incorpora en la legislación interna delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos, como la tortura, el desplazamiento, el genocidio y la desaparición forzada (aprobados por una ley que será examinada a continuación), y de infracciones al derecho internacional humanitario. En principio, estas nuevas conductas deberán ser de conocimiento exclusivo de los tribunales ordinarios, pero cabe plantearse el interrogante de cómo se asumirán en la práctica, considerando lo que acaba de señalarse sobre la justicia penal militar.

216. El 6 de julio entró en vigencia la Ley 589/00, por la cual se tipifican la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado y la tortura. Luego del examen por el Congreso de las objeciones del Ejecutivo, se introdujeron algunos cambios en la definición del genocidio y de la desaparición forzada. Además, quedó fuera de la ley el artículo que disponía la competencia exclusiva de la justicia ordinaria en relación con estos delitos.

217. En cuanto a la definición del genocidio, se incorporó la noción de "grupos [...] que actúen dentro del marco de la ley" en la tipificación del sujeto pasivo, exigencia que no incluye la Convención y que deja una puerta abierta a la arbitrariedad frente a grupos sin reconocimiento legal o personería jurídica que podrían ser víctimas de genocidio. En cuanto a la desaparición forzada, se incluyó como sujeto activo principal de la conducta al particular perteneciente a un grupo armado al margen de la ley, elemento que también desnaturaliza esta figura en relación con lo previsto en la normativa internacional.

218. Por otra parte, el nuevo Código Penal y el nuevo Código de Procedimiento Penal, que entrarán en vigencia en 2001, no dieron respuesta satisfactoria a modificaciones recomendadas internacionalmente, como la relativa al habeas corpus, el cual sigue sin ser efectivo en casos de privaciones de la libertad originadas en decisiones judiciales. Tampoco modifica de manera contundente las disposiciones relativas a la detención preventiva para evitar su aplicación

sistemática. Adicionalmente, no ha contribuido al impulso de una política criminal que incida favorablemente en la problemática carcelaria. En este código, no se atendió tampoco la recomendación de la Alta Comisionada y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el sentido de penalizar esta conducta.

219. El Código Penitenciario sigue pendiente de una reforma que permita enfrentar la problemática vinculada a la grave crisis carcelaria y a las deficiencias estructurales constatadas en esta materia.

220. Sigue pendiente de aprobación legislativa el proyecto de Código Único Disciplinario, que debía solucionar el problema relativo a la lenidad de la sanción respecto de conductas constitutivas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

221. El Gobierno colombiano ratificó, en seguimiento de las recomendaciones de la OIT, los Convenios 151 y 154, sobre relaciones de trabajo en la administración pública y el fomento de la negociación colectiva. No obstante, sigue pendiente la armonización de la legislación interna con los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical, protección del derecho de sindicación y negociación colectiva. El Gobierno sancionó en junio de este año la Ley 584, por medio de la cual el Código Sustantivo y el Código Procesal del Trabajo se adecuan parcialmente a la legislación laboral internacional en materia sindical y colectiva, tal como lo sugirió la Misión de Contactos Directos de la OIT. Sin embargo, esta ley deja vacíos legales en algunos aspectos, como el de los controles para el registro sindical y el del ejercicio del derecho de huelga por servidores públicos. Por otro lado, aún no se ha expedido el Estatuto del Trabajo, que, por mandato de la Constitución, debe ser adoptado por el Congreso. También sigue esperándose la decisión gubernamental para ratificar el Convenio 183 de la OIT, que aumenta a 14 semanas la licencia por maternidad.

C. Recomendaciones relativas al funcionamiento de la justicia

222. En un claro esfuerzo por superar las dificultades que se presentan en la investigación de casos por violaciones de los derechos humanos, la Fiscalía ha previsto la creación de 11 unidades satelitales de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, de las cuales cuatro comenzaron a funcionar en diciembre de 2000, dos de ellas en Cali, una en Villavicencio y otra en Neiva. Sin embargo, este hecho no es suficiente para garantizar el fortalecimiento de la citada Unidad si no se acompaña de medidas que enfrenten las dificultades señaladas en el capítulo VI.

223. Frente al desmonte de la justicia regional y la inconstitucionalidad declarada de las disposiciones que mantenían la reserva de identidad en el nuevo sistema llamado "justicia especializada", se hacía necesaria una reformulación de la protección en el marco de los procesos penales. Sin embargo, ninguna medida consecuente fue adoptada por el Gobierno para proveer al Programa de Protección de la Fiscalía de los recursos necesarios para su adecuado y eficaz funcionamiento.

224. Es importante destacar que frente al hecho de que se admitía la defensa técnica de egresados que todavía no se habían graduado como abogados, contraviniendo principios internacionales, la Dirección Nacional de Defensoría Pública, integrada a la Defensoría del Pueblo, mediante la Circular N° 052 prohibió a esos egresados su vinculación a procesos penales por delitos, pudiendo únicamente ejercer como defensores de aquellas personas vinculadas a procesos contravencionales. Con esta circular la Defensoría demostró su voluntad por enmarcar su actuación dentro de los principios internacionales.

225. La reforma normativa en materia de justicia penal militar no ha tenido como consecuencia un cambio rotundo en las decisiones de competencia y de respeto al debido proceso en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

D. Recomendaciones relativas a la protección de grupos vulnerables

226. Como en años anteriores, la Oficina intentó informarse sobre el compromiso asumido por el Estado para que el Procurador General de la Nación procediera a la revisión de los archivos de inteligencia militar donde se consignen informaciones sobre miembros de las organizaciones no gubernamentales. En diciembre la Oficina recibió copia de dicho informe. Del contenido del mismo surge la preocupación por la ausencia de una investigación exhaustiva, de mecanismos que aseguren la rectificación o la supresión de los datos que no tengan implicaciones de seguridad nacional, y la revisión periódica de los mismos para evitar nuevas prácticas ilegítimas.

227. Durante 2000, la Oficina dio seguimiento al funcionamiento del Programa de Protección para defensores y sindicalistas del Ministerio del Interior y tomó nota de la superación de algunos de los problemas administrativos señalados en su informe anual de 1999. En particular, se pudo constatar que la provisión de teléfonos y equipos de radiocomunicación a personas en riesgo ha tenido un efecto preventivo y disuasivo en algunos casos. Asimismo, la Alta Comisionada saluda los esfuerzos

por seguir fortaleciendo este programa mediante su ampliación para proteger a otros sectores de la sociedad en riesgo.

228. No obstante lo anterior, el eficaz funcionamiento del programa, en su implementación por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se vio afectado por varios problemas, incluyendo discrepancias en los estudios de riesgo de los beneficiarios del Programa y la ausencia de recursos para la provisión de escoltas. Sobre este último aspecto, en julio, la Oficina comunicó al DAS su solicitud para que se cumplan las decisiones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos y que se tomen las medidas necesarias para proporcionar esquemas de seguridad a más de 20 beneficiarios del Programa.

229. En este sentido, es preocupante que personas calificadas con riesgo alto en el respectivo estudio de evaluación, hayan sido víctimas de atentados por no contar con protección oportuna. Tal fue el caso del atentado contra Ricardo Herrera, dirigente sindical de Cali, hecho en el cual resultó muerto su acompañante, el también sindicalista Omar Noguera. En este caso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había solicitado la adopción de medidas cautelares, las cuales no fueron otorgadas. También se registraron casos de personas que contaban con protección y que fueron víctimas de atentados, como el caso del directivo sindical Wilson Borja (véase el capítulo VI.7).

230. A pesar de los avances anotados, hoy en Colombia el principal problema es la falta de una política eficaz de prevención. Por otra parte, debe reiterarse que la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas, y en particular de los defensores y sindicalistas, no puede desligarse de una política efectiva que paralelamente luche contra la impunidad y la acción contra los generadores de riesgos, en particular los paramilitares.

231. Cabe señalar que en su 65º período de sesiones, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, preocupado por la situación de defensores que en muchos países son frecuentemente objeto de amenazas, hostigamiento, inseguridad, detención arbitraria y ejecuciones extrajudiciales, pidió al Secretario General que nombrara por un período de tres años un representante especial, quien debe informar sobre la situación de los defensores de derechos humanos.

[\(Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2001/15, párrs. 202 - 231\).](#)