

Informe de seguimiento de las recomendaciones de la CIDH en su Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1999)

1. Durante su 102° período de sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) aprobó el Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (en adelante “el Tercer Informe”) e hizo efectiva su publicación el 10 de marzo de 1999. En dicho Informe la Comisión analizó la protección de los derechos humanos en el sistema legal y político vigente en la República de Colombia (en adelante “El Estado”, “Colombia” o el “Estado colombiano”), el respeto de los derechos económicos sociales y culturales, la violencia y las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la administración de justicia y el estado de derecho, la situación de los defensores de derechos humanos, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos políticos, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las comunidades afrocolombianas, los derechos de la mujer, los derechos del niño, y la situación de las personas privadas de la libertad. Asimismo, formuló una serie de recomendaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas.

2. El 1° de diciembre de 1999 la Comisión se dirigió al Estado con el fin de solicitar información sobre el cumplimiento con las recomendaciones emitidas en el Tercer Informe. El 18 de enero el Estado solicitó una prórroga del plazo otorgado para presentar información, la cual fue debidamente concedida. El 4 de febrero de 2000 el Estado presentó su “Informe sobre la implementación de las recomendaciones contenidas en el Tercer Informe de la CIDH” (en adelante “el Informe del Estado”). Este extenso documento, preparado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, se basa en la información provista por las entidades del Estado involucradas en la implementación de las medidas cuya adopción se recomienda en el Informe.

3. Durante su 106° período ordinario de sesiones la CIDH aprobó un “Proyecto de Informe de Seguimiento” el cual fue transmitido al Estado el 3 de marzo de 2000 con un plazo de 30 días para presentar sus observaciones. El 3 de abril de 2000 el Estado presentó sus observaciones, las cuales han sido incorporadas, en lo pertinente, a la versión final del Informe, aprobada por la CIDH el 13 de abril de 2000.

4. La Comisión ha evaluado el cumplimiento de sus recomendaciones principalmente mediante el análisis de la información proporcionada por el Estado y por otras fuentes confiables. El conjunto de estos elementos ha sido considerado en el contexto del panorama retratado por los hechos que, durante el año 1999, han llegado a conocimiento de la CIDH en virtud del cumplimiento con su mandato de promover y proteger los derechos humanos en la región.

5. El presente Informe de Seguimiento se divide en cinco secciones dedicadas a la consideración de las medidas adoptadas para enfrentar los desafíos derivados de la

violencia política, la impunidad, el desplazamiento forzado y las agresiones sufridas por quienes trabajan por los derechos humanos. Así mismo, se hace referencia a los avances en el cumplimiento con las obligaciones derivadas de los derechos sociales, económicos y culturales, así como la protección de los niños, las mujeres y los pueblos indígenas.

I. La violencia y el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario

6. En su Tercer Informe, la Comisión presentó su análisis de la situación de los derechos humanos en Colombia en el contexto del conflicto armado interno que se desarrolla en ese país. En esa oportunidad, se describieron los orígenes y los ciclos del conflicto y la violencia política que azota a la sociedad colombiana, los actores armados y la compatibilidad de sus actos con las normas de derechos humanos y derecho internacional humanitario vigentes para el Estado colombiano.

7. A la luz de las conclusiones alcanzadas en el Tercer Informe, la Comisión recomendó la adopción de una serie de medidas dirigidas a asegurar el respeto de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario por parte de los agentes del Estado. Asimismo recomendó el combate, desmantelamiento y desarme de los grupos paramilitares y demás grupos de autodefensa proscritos que operan en Colombia ([Capítulo IV, Recomendación 6](#)), así como la derogación de las normas que prevén la formación de los grupos conocidos como CONVIVIR ([Capítulo IV, Recomendación 7](#)).

8. Como es de conocimiento público, durante 1999 las consecuencias del conflicto armado han servido de pretexto para la violación de derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad personal y la libertad, en suelo colombiano. De hecho, se han registrado los más altos niveles de violencia en los últimos 20 años. Las ejecuciones extrajudiciales de una o más personas con móviles políticos o de “limpieza social”, así como los atentados, los actos de violencia destinados a intimidar a la población, los señalamientos públicos y las amenazas han continuado provocando dolor, terror y el consecuente desplazamiento forzado de los sobrevivientes.

9. Es de notar que entre las víctimas de las ejecuciones individuales se han contado, entre otros, personalidades de la política, el periodismo, la vida cultural y académica, dirigentes sindicales, defensores de los derechos humanos, y representantes de pueblos indígenas y comunidades desplazadas, así como funcionarios del Estado vinculados a la justicia y el Gobierno. En muchos de estos casos no se ha reivindicado o determinado la autoría de los hechos. Las amenazas de muerte se han multiplicado y muchos ciudadanos han debido

abandonar sus hogares e incluso el país, en algunos casos con ayuda estatal, con el fin de preservar sus vidas y la de sus familias.

10. Con relación a la vulneración colectiva del derecho a la vida, las estadísticas compiladas por la Defensoría del Pueblo señalan que durante 1999 se produjeron 403 masacres con 1.836 víctimas lo que significa un incremento de alrededor del 40%, en términos comparativos, con relación a los 235 actos de este tipo perpetrados durante 1998. Entre los Departamentos más afectados figuran los de Antioquia (109 episodios), Valle del Cauca (34 episodios), Norte de Santander (31 episodios), Bolívar (25 episodios) y Cesar (23 episodios).

11. En este contexto, la Comisión pasa a considerar el cumplimiento con las recomendaciones del Tercer Informe dirigidas a las partes en el conflicto armado interno de Colombia, para que respeten los derechos humanos fundamentales y a través de su estructura de mando y control, respeten, ejecuten y hagan cumplir las normas y principios que rigen las hostilidades, consagradas en el derecho internacional humanitario, con especial énfasis en aquellas que brindan protección a los civiles.

A. Las violaciones a los derechos humanos fundamentales por los agentes del Estado

12. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó la adopción de medidas inmediatas para evitar violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por agentes del Estado. Los estudios del CINEP indican que sólo durante el período abril-diciembre de 1999 se han producido alrededor de mil quinientos episodios de persecución política y de abuso de autoridad, involucrando ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, violaciones a la integridad física y, sobre todo, detenciones arbitrarias con participación directa de agentes del Estado. Asimismo, según datos aportados por la Defensoría del Pueblo, seis de las 403 masacres perpetradas durante 1999, con un saldo de 20 víctimas, han sido atribuidas a agentes del Estado. Si bien en términos estadísticos esto sólo representa un ínfimo porcentaje de las violaciones cometidas durante el período bajo estudio (en el caso de las masacres, el 1% del total), se han recibido denuncias de participación de miembros de las fuerzas de seguridad en episodios que han afectado a comunidades protegidas por medidas cautelares dictadas por la Comisión misma. La CIDH debe reiterar su grave preocupación por la persistencia de este tipo de acciones por parte de agentes del Estado que constituyen graves violaciones a la Convención Americana y al derecho internacional.

13. Así mismo, la Comisión continúa recibiendo denuncias sobre comportamientos omisivos por parte de la fuerza pública en casos en los cuales existen claras indicaciones de

inminentes ataques paramilitares. Algunos de estos episodios han sido ampliamente difundidos por la prensa, tal y como es el caso de la masacre de La Gabarra, en el Norte de Santander. Esta masacre tuvo lugar entre el 20 y 22 de agosto de 1999 a pesar de los esfuerzos de las entidades que se acercaron a las autoridades con el fin de solicitar, lamentablemente sin éxito, la adopción de medidas preventivas en favor de la población civil. En el caso particular del Departamento de Antioquia, otro de los epicentros de la violencia paramilitar contra la población civil, la Comisión continúa recibiendo denuncias e información de variadas fuentes, que constan en sus archivos, sobre situaciones en las cuales el Ejército Nacional o la Policía se retiran de sus puestos de control precisamente antes de la irrupción de grupos paramilitares que tienen la intención de atacar y aterrorizar a la población civil.

14. Frente a las situaciones señaladas anteriormente, las cuales constituyen graves violaciones a los derechos humanos y resultan del todo incompatibles con el derecho internacional humanitario, la Comisión reitera que deben adoptarse medidas para impulsar la investigación seria y juzgamiento imparcial y efectivo por la justicia ordinaria de los partícipes intelectuales y materiales ([Capítulo IV, Recomendación 4](#)). Las recomendaciones de la Comisión en esta área se encuentran detalladas infra, en la sección sobre Administración de Justicia y Estado de Derecho.

15. Asimismo, la Comisión, ha recomendado que se retire de servicio a los miembros de las fuerzas de seguridad que resulten comprometidos en violaciones a los derechos humanos, mientras se espera la decisión final en los procesos disciplinarios o penales que pudieran estar tramitándose ([Capítulo IV, Recomendación 5](#)). A este respecto, no surge del Informe del Estado que se haya adoptado medida legislativa alguna para dar cumplimiento a esta recomendación.

16. A pesar de la falta de implementación de normas que prevean el retiro del servicio de los miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos, la Comisión ha tomado conocimiento de que el 1° de septiembre de 1999 el Presidente de la República retiró del servicio activo al Brigadier General Alberto Bayardo Bravo Silva, involucrado en las omisiones oficiales que presuntamente contribuyeron a la consumación de las masacres de La Gabarra. El Comandante de la Policía del Norte de Santander y el Director Seccional del DAS habrían sido también relevados de su puesto como consecuencia de los mismos hechos. El Estado ha señalado que la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía ha radicado una serie de procesos en los cuales se ha vinculado a miembros del Ejército y la Policía involucrados en estas masacres. La Comisión espera que el Estado continúe retirando del servicio a los agentes de la fuerza pública involucrados en este tipo de violaciones a los derechos humanos, y procesándolos ante la

justicia

B. La actividad creciente del paramilitarismo y el nuevo régimen de los grupos conocidos como CONVIVIR

17. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó la adopción inmediata de medidas para combatir, dismantelar y desarmar a todos los grupos paramilitares y demás grupos de autodefensa proscritos que operan en Colombia, incluyendo el juzgamiento y sanción de sus dirigentes e integrantes, así como de quienes los apoyan. ([Capítulo IV, Recomendación 6](#)).

18. El Estado indicó que su “Política de promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario” consigna dentro de sus prioridades el combate de los grupos de autodefensa, a partir de dos ejes complementarios: el primero, tendiente a combatir de manera directa y efectiva sus acciones, y el segundo, de carácter disuasivo, dirigido al dismantelamiento de los factores que inciden en su surgimiento y desarrollo.

19. Con relación al primer eje de esta política, el Estado ha informado que entre el 1° de enero y el 28 de febrero de 2000 se produjeron 14 bajas, 46 capturas y el decomiso de numeroso y sofisticado material de guerra. Asimismo, conforme a los datos aportados por el Comando General del Ejército, entre enero y octubre de 1999 fueron capturados 188 miembros de grupos paramilitares y 37 habían sido dados de baja como resultado de operaciones de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el CTI y el DAS. Las cifras proporcionadas por el Estado indican que entre 1995 y 1999 la Fuerza Pública sostuvo 256 enfrentamientos armados con dichos grupos abatiendo a 88 de sus miembros y capturando judicialmente a 705. El Estado considera que las cifras demuestran de manera concluyente su compromiso en el combate a estos grupos. Cabe recordar sin embargo que las cifras oficiales indican que el número de integrantes de los grupos de autodefensa asciende a cerca de cinco mil y continúan desplegando “frentes de guerra” en territorio colombiano, violando masivamente las normas del derecho humanitario y sembrando el terror sobre los pobladores indefensos.

20. Más allá de los magros intentos de desactivar estos grupos, la Comisión no puede dejar de notar los señalamientos públicos sobre la participación de sectores del Ejército en su fortalecimiento. De hecho, la Comisión continúa recibiendo información y denuncias de distintas fuentes que constan en sus archivos, que indican que algunos agentes del Estado apoyan y actúan junto a paramilitares y autodefensas.

21. La Comisión toma nota de la réplica consistentemente articulada por los representantes

del Poder Ejecutivo, en el sentido de que no existe una política oficial de apoyo al paramilitarismo. Sin embargo, es un hecho que la violencia paramilitar ha recrudecido y que estos grupos continúan empleando de manera creciente el terror y la violencia como método para adelantar sus objetivos. En efecto, las cifras acumuladas por la Defensoría del Pueblo indican que durante 1999 se registraron 155 masacres con 902 víctimas atribuidas a las Autodefensas, lo que representa casi el 40% del total de incidentes de este tipo y casi el 50% de las víctimas.

22. Estos episodios continúan siendo precedidos por el anuncio de la creación de nuevos “frentes de guerra”, las amenazas generalizadas y la fijación de plazos perentorios para el abandono de ciertas localidades. Las Autodefensas continúan cuestionando la neutralidad de comunidades de desplazados como la de Turbo y comunidades de paz como la de San José de Apartadó, y emitiendo listas de personas virtualmente “condenadas a muerte”. Aunque el sector mayormente afectado por la violencia política continúa siendo el de los campesinos, las amenazas se han extendido a otros ámbitos, como el universitario. Concretamente, la Comisión ha recibido información que indica que durante 1999 un grupo de paramilitares denominado “Autodefensas Universidad de Antioquia” amenazó de muerte a los miembros de la comunidad académica de ese centro de estudios. Varios miembros de esa comunidad universitaria han sido asesinados en las instalaciones, entre ellos, el profesor Hernán Henao Delgado, Director del Instituto de Estudios Regionales, quien fue ultimado en su propia oficina el 4 de mayo de 1999.

23. Con relación al segundo eje de la política implementada por el Estado -vale decir las acciones emprendidas con relación a los factores que permiten el surgimiento y desarrollo de estos grupos— éste informó que la Vicepresidencia de la República ha brindado cierto apoyo logístico a la Fiscalía y la Unidad de Derechos Humanos y ha propiciado la conformación de comisiones conjuntas de reacción inmediata orientadas a la recolección de los primeros elementos de prueba (ver sección sobre administración de justicia infra). Como resultado de las medidas adoptadas, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía habría sindicado a 679 personas como presuntos miembros de grupos de Autodefensas y emitido 379 órdenes de captura contra presuntos miembros de estas agrupaciones desde su creación a fines de 1995. La Comisión nota, sin embargo, que el Estado no ha presentado información sobre cuál es el número de capturas efectivas así como el número de condenas obtenidas.

24. Con relación a la recomendación dirigida al desmonte de los servicios de Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada, conocidas como CONVIVIR, el Estado ha informado que a partir de la expedición del Decreto 2974 el 31 de diciembre de 1997 se ha procedido de manera paulatina y consistente a cancelar 130 de licencias y suspender otras 174.

Asimismo, tras el vencimiento de 89 servicios se suprimieron las respectivas licencias. Adicionalmente, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional C-572 de 1997, se solicitó a estos servicios la devolución de armamento de uso restringido de la Fuerza Pública en su posesión.

25. Como consecuencia, el Estado informó que de los 414 servicios especiales de vigilancia y seguridad privadas con licencia de funcionamiento existentes al 31 de diciembre de 1997, sólo 23 servicios especiales cuentan en la actualidad con licencia transitoria de funcionamiento. El Estado ha señalado que estos 23 servicios especiales han cumplido con las exigencias establecidas en el Decreto 2974 tales como el nombramiento de un representante legal claramente establecido, un radio de acción delimitado e integrantes plenamente identificados y sin antecedentes judiciales. Estarían bajo estrecho control de la Superintendencia y no se habrían registrado quejas en su contra. Conforme a la información proporcionada, la Unidad Nacional de Fiscalías de Derechos Humanos ha perseguido penalmente a aquellas agrupaciones que degeneraron en grupos de justicia privada o “paramilitares”.

26. La Comisión nota que, a pesar de las restricciones impuestas desde 1997 y de las cuales se dio cuenta en el Tercer Informe, no ha sido derogada legislación que permite la operación de estos servicios de vigilancia privada. Aunque la disminución sustancial del número de licencias es alentadora, la legislación y por lo tanto la posibilidad de operación de estos grupos continúa en vigencia.

C. Las violaciones al derecho internacional humanitario por los grupos armados disidentes

27. La Comisión nota con alarma que durante 1999 también se produjo un aumento de las violaciones al derecho internacional por parte de grupos armados disidentes. La gama de violaciones va del secuestro, pasando por las ejecuciones extrajudiciales y los ataques indiscriminados sobre la población civil, a las masacres.

28. Como es de público conocimiento, los secuestros del ELN afectaron a civiles inocentes, tales como los pasajeros de vuelo de Avianca 9463, los feligreses de la iglesia de La María en Cali y los pescadores del río Magdalena, entre otros. Asimismo, las FARC reivindicaron el brutal asesinato de tres indigenistas norteamericanos. La Comisión se ha pronunciado públicamente sobre la incompatibilidad de estos actos con las normas del derecho internacional. Asimismo, las estadísticas compiladas por la Defensoría del Pueblo señalan a estos grupos como responsables del 16% de las masacres consumadas durante el período bajo estudio.

29. La Comisión desea reiterar que el cumplimiento con las normas del derecho internacional humanitario no sólo constituye una obligación de las partes en el conflicto sino que eventualmente contribuirá a crear un clima propicio para alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

II. Administración de justicia y Estado de derecho

30. Las consideraciones finales del Tercer Informe se fundan principalmente en la noción de que la superación de la violencia en Colombia debe sustentarse en el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, el juzgamiento de los responsables y su sanción conforme a la ley, y la reparación del daño causado a las víctimas. Sólo mediante la vigencia del estado de derecho y la debida administración de justicia puede romperse el círculo vicioso de la impunidad, restablecer el orden público y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y la convivencia social.

31. En los acápites que siguen la Comisión se referirá al cumplimiento con las recomendaciones dirigidas a apuntalar la administración de justicia mediante la adopción y aplicación de normas que se ajusten a principios generales tales como el acceso a la justicia, la imparcialidad del juzgador, la igualdad procesal de las partes, así como la efectividad de las decisiones de los órganos vinculados a la administración de justicia.

A. Medidas de carácter legislativo

32. En su Tercer Informe la Comisión formuló una serie de recomendaciones cuya implementación requiere la adopción de medidas de carácter legislativo. En las secciones que siguen la Comisión se referirá a las medidas adoptadas con relación a la justicia militar, la eliminación de la llamada justicia regional, la tipificación del delito de desaparición forzada, y la revisión de las sanciones disciplinarias en casos de violaciones a los derechos humanos.

1. El proyecto de Código Penal Militar

33. La CIDH ha manifestado en forma reiterada su preocupación por el juzgamiento ante los tribunales penales militares de Colombia de graves violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas. Como consecuencia, se ha recomendado una revisión y reforma de las normas y prácticas vigentes con el fin de adecuarlas a los principios fundamentales del debido proceso.

34. Concretamente, el Tercer Informe recomienda que se adopten las medidas necesarias

para limitar el empleo del sistema de justicia militar a los delitos de función. Asimismo, se recomienda la implementación cabal de la jurisprudencia contenida en la Sentencia C-358 de la Corte Constitucional de Colombia que establece que los procesos que involucran graves violaciones a los derechos humanos deben ser examinados por la justicia ordinaria ([Capítulo V, Recomendaciones 6 y 7](#)).

35. Tras largo proceso de discusión con organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional sobre la necesidad de reformar la justicia penal militar, el 12 de agosto de 1999, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 522 sobre Código Penal Militar (en adelante “el nuevo Código”). La Comisión coincide con el Estado en que la aprobación de esta norma constituye un avance dentro del proceso de modernización de la fuerza pública conforme al artículo 221 de la Constitución y a la luz de su alcance interpretativo formulado por la Corte Constitucional. Asimismo reconoce el valor y el simbolismo de esta reforma que, en las palabras del Estado, se ha dado “en la circunstancia de conflicto armado que vive el país y ante los complicados retos que enfrenta la fuerza pública”.

36. El nuevo Código contempla como delitos relacionados con el servicio aquellas conductas cometidas por los miembros de la fuerza pública “derivadas del ejercicio de la función militar o policial que les es propia”. El artículo 2 establece criterios para el planteo y resolución de las colisiones de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la justicia penal militar. Concretamente, a efectos de plantear y decidir colisiones de competencia deberá considerarse, en primer lugar, el factor subjetivo, es decir, si se trata de procesos que involucren a miembros de la fuerza pública. En segundo lugar el factor causal, vale decir, si la conducta delictiva se deriva de manera clara de la función y, en tercer lugar, si se trata de una función reglada, ya que sólo aquellos actos de servicio que de acuerdo con las normas vigentes sean considerados como propios de la fuerza pública, constituirán delitos aforados. El artículo 3 excluye expresamente el genocidio, la desaparición forzada de personas y la tortura del fuero militar y los hace de conocimiento exclusivo de los tribunales ordinarios. Según ha expresado el Estado, en estos casos no podrá predicarse “relación con el servicio” por tratarse de conductas que desconocen de plano la función de protección asignada a la fuerza pública y ya no cabrá plantear conflictos de competencia respecto de ellas. El nuevo Código mantiene el procedimiento especial o abreviado para los delitos militares relacionados directamente con la disciplina interna de los cuerpos castrenses.

37. La Comisión nota, sin embargo, que la redacción de esta norma no impide la aplicación extensiva del fuero penal militar en el juzgamiento de conductas tales como las ejecuciones extrajudiciales y los delitos sexuales u otras que, a pesar de constituir graves violaciones a los derechos humanos, han quedado sometidos al examen de su vinculación con el servicio

en cada caso concreto. De hecho, el nuevo Código considera, en principio, a los jueces castrenses como jueces naturales para el juzgamiento de delitos cometidos por miembros de la fuerza pública, ya que dispone que sólo los jueces y tribunales del fuero militar son competentes para entender en los procesos penales iniciados por delitos contemplados en el Código (artículo 16). En caso de colisión, el Consejo Superior de la Judicatura continuará encargado de decidir conflictos de competencia. Es de notar que la redacción de la norma no establece pautas que aseguren que este ente resolverá los conflictos que se planteen, de manera compatible con la decisión de la Corte Constitucional y los estándares internacionales.

38. La norma que establece que “en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia” constituye una salvaguarda de importancia fundamental. Sin embargo, la desaparición forzada aun no se encuentra tipificada como delito en la legislación penal interna (ver discusión infra) y el Estado no ha ratificado tratado alguno en la materia. Por lo tanto, existen serios interrogantes sobre cómo se determinarán los cargos y las competencias correspondientes en casos que involucren ese tipo de conductas.

39. La Comisión también nota que la norma continúa permitiendo la invocación de la obediencia debida como eximente de responsabilidad. El Estado considera que la obediencia debida aparece regulada de manera satisfactoria en las causales de justificación, ya que reproduce la norma existente en el código penal que establece el cumplimiento de órdenes legítimas emitidas por autoridad competente de acuerdo con las formalidades legales, como causal eximente de responsabilidad. Al respecto, la Comisión desea señalar que, en cualquier caso, los órganos del Estado deben interpretar estas normas en consonancia con los estándares establecidos por el derecho internacional vigente en la materia.

40. Con relación a las garantías de independencia de los jueces militares, la norma establece también que los miembros de la Fuerza Pública en ningún caso pueden ejercer coetáneamente las funciones de comando con las de investigación, acusación y juzgamiento, con lo cual se elimina el sistema vigente que permite a los comandantes actuar como jueces. Asimismo, el nuevo Código elimina el procedimiento del Consejo de Guerra. No obstante el hecho que mantiene los procedimientos ante la Corte Marcial y Especial, la Corte Marcial ya no contará con la participación de vocales o jurados y sus sentencias deberán ser proferidas en derecho. La Comisión nota, sin embargo, que el Tribunal Superior Militar estará presidido por el Comandante General de las Fuerzas Militares (artículo 235), y los tribunales de primera instancia se encontrarán vinculados a los mandos militares, en la medida en que la Inspección General del Ejército tenga competencia para conocer en

primera instancia en procesos penales (artículo 241).

41. Como rasgo positivo, el nuevo Código consolida el papel del Ministerio Público en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción penal militar y señala como obligaciones de ese ente de control en su calidad de sujeto procesal, las de asegurar el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las garantías del debido proceso. Asimismo, establece la parte civil dentro del proceso penal militar con la plenitud de facultades para el impulso procesal del caso. Sin embargo, la Comisión entiende que existen limitaciones con relación a su acceso a los documentos clasificados o reservados de la fuerza pública que se requieran en el proceso, los cuales se llevarán por separado, quedando excluidos del conocimiento de la parte civil (artículo 310).

42. A pesar de las preocupaciones aquí expresadas, que en parte ya fueran adelantadas en el Tercer Informe, la Comisión considera que las reformas a la justicia penal militar en materias como la creación de jueces y fiscales militares por fuera de la línea de mando y la eliminación de la figura de los vocales en los Consejos Verbales de Guerra, constituyen un avance parcial en la adopción de normas que aseguren el respeto de las garantías judiciales. A esto se suma la presencia permanente de la Procuraduría General de la Nación y la institucionalización de la parte civil y su rol en los procesos que se abran en esa jurisdicción.

43. En cualquier caso, resulta preocupante que la entrada en vigencia del nuevo Código se encuentra supeditada a la adopción de una ley estatutaria que establezca la estructura de la administración de la justicia militar. En este sentido, estos avances parciales no se han hecho aun efectivos y dependen de la promulgación de otra norma cuya elaboración exige procedimientos adicionales y mayorías calificadas.

44. La Comisión continuará atenta a la observancia de los principios establecidos en sus recomendaciones a la luz del nuevo Código Penal Militar y, en particular, su interpretación por los órganos competentes, una vez que entre en vigencia.

2. El desmantelamiento de la justicia “sin rostro”

45. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó al Estado la adopción de medidas inmediatas para eliminar el sistema de justicia regional en cumplimiento de las reiteradas recomendaciones de los órganos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos ([Capítulo V, Recomendación 8](#)).

46. El Estado informó que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia estableció el

levantamiento del sistema de Justicia Regional para el 30 de junio de 1999. A raíz de esto, decidió dar impulso legislativo a una serie de ajustes en la organización ordinaria de la rama Judicial que contemplan la protección de funcionarios y testigos que participan en la investigación y juzgamiento de los delitos de narcotráfico y el terrorismo. Concretamente, mediante la ley 504 de 1999 se introdujeron algunas modificaciones al Código de Procedimiento Penal que, para casos excepcionales, reservan la identidad de fiscales y testigos como medida de protección en procesos adelantados por delitos de gravedad extrema.

47. La legislación establece el principio de la identidad de los funcionarios encargados del juzgamiento de los más graves delitos perpetrados por miembros de organizaciones criminales, pero con miras a garantizar la protección de los funcionarios judiciales a cargo de la investigación, se autoriza su reserva de identidad. El Fiscal General de la Nación puede autorizar la reserva de identidad de los fiscales sólo en los casos en que se constate que la vida o integridad del funcionario corren peligro, previo concepto del Ministerio Público. En todo caso la reserva es válida durante la instrucción y no durante el juzgamiento de la causa de que se trate. De la misma manera, se facultó a la Fiscalía General de la Nación para que, sólo en casos especiales y escogidos individualmente, determine la reserva de la identidad de testigos. En los casos excepcionales en los que se admita la práctica de testimonios con reserva de identidad, ello no obstará a que se ejerza el derecho de contradicción, ya que los testigos pueden ser interrogados por todos los sujetos procesales. A esto se suma la tarifa legal negativa que impide el dictado de sentencias condenatorias sobre la sola base de declaraciones rendidas por testigos cuya identidad se hubiere reservado.

48. Con relación al juzgador, se ha dispuesto la creación de una categoría especial de jueces, dentro de la justicia ordinaria, para que conozca este tipo de procesos. En las cabeceras de distrito judicial funcionarán los jueces de circuito especializados ante quienes se sustanciará la primera instancia, y la segunda instancia ha quedado a cargo de un Tribunal especializado con sede en Santafé de Bogotá. Se mantiene el indicio grave de responsabilidad como fundamento sustancial de la medida de aseguramiento, vale decir, la detención preventiva con amplios términos a efectos de determinar la libertad provisional.

49. El Estado ha reconocido que el mecanismo de justicia especializada ha sido objeto de múltiples críticas por avasallar los derechos del acusado. Sin embargo, considera que se trata de una figura excepcional a ser empleada exclusivamente por razones de seguridad de las personas que intervienen en el proceso, como garantía de sus propios derechos.

50. La Comisión considera la abolición de los “jueces sin rostro” como una medida positiva.

Asimismo, según se abordará infra, es consciente de los problemas vinculados a la protección de la integridad personal de funcionarios judiciales, testigos y víctimas que participan en los procesos penales.

51. Sin embargo, la vigencia de una jurisdicción “especial” para el juzgamiento de ciertos delitos genera preocupación, dado el énfasis en la continuidad de medidas cuyos efectos pueden restringir el pleno goce de garantías tales como la igualdad ante la ley y los tribunales, la presunción de inocencia, y el derecho a la defensa. Por lo tanto, la Comisión continuará atenta a los efectos que la interpretación y aplicación de las normas que prevén la reserva de identidad de fiscales y testigos en casos particulares tenga sobre el respeto de las garantías del debido proceso de los acusados.

3. La falta de tipificación del delito de desaparición forzada

52. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó al Estado que considerara la posibilidad de ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. ([Capítulo II, Recomendación 8](#)) ya firmada por el Estado en 1994. El Informe también hace referencia al hecho que en 1998 se sometió nuevamente a estudio del Congreso de la República de Colombia un proyecto de ley que busca tipificar como delitos en el derecho interno la desaparición forzada de personas, el genocidio, el desplazamiento forzado de personas y, en el caso de la tortura, establecer su definición y el aumento de las penas correspondientes. Al momento de la aprobación final del Tercer Informe, este proyecto de ley había sido aprobado en la Cámara de Representantes y quedado a consideración del Senado para su aprobación en los meses siguientes.

53. El mencionado proyecto concluyó su trámite en las Cámaras legislativas el 30 de noviembre de 1999 con la aprobación de la Ley 142/98. Sin embargo, a pesar de reconocer que con la inclusión de este delito en el orden jurídico interno se superaban las objeciones a la ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el Estado informó que había considerado conveniente reabrir el debate en las plenarias, mediante el mecanismo de la objeción presidencial al proyecto, en torno a la descripción típica del delito de genocidio, debido a que considera que ella desbordó la norma internacional al consagrar la posibilidad del genocidio político, tal como la propia CIDH ha señalado. El Gobierno considera que tal disposición, además de no corresponder a lo establecido en el tratado respectivo, resulta altamente inconveniente dadas las circunstancias de conflicto armado interno que vive el país.

En efecto, la norma fue objetada por el Presidente de la República el 30 de diciembre de 1999 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”. El Poder Ejecutivo argumentó que dicha expresión “podría impedir en la práctica el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la Fuerza Pública”. En cualquier caso, la CIDH desea aclarar que las normas internacionales en la materia y la interpretación que de ella puede haber realizado, sólo representan un estándar que no impide a los Estados desarrollar en su derecho interno estándares más protectores, si realmente así lo desean.

54. En cualquier caso, la Comisión debe expresar su grave preocupación por la frustración de lo que constituía una oportunidad histórica para recoger las recomendaciones de los órganos internacionales de protección en la legislación doméstica colombiana en materia de desaparición forzada y otras graves violaciones a los derechos humanos. La objeción perpetúa un vacío legislativo que interfiere con la debida protección en el ámbito interno de los múltiples derechos fundamentales afectados por el fenómeno de la desaparición forzada. Más aun, a pesar de la intención expresada por el Poder Ejecutivo de “reabrir el debate” sobre esta norma, la Comisión entiende que el tema no ha sido incluido entre aquéllos que han sido elevados para su tratamiento en las sesiones extraordinarias del Congreso.

4. El proyecto de Código Disciplinario Único

55. En su Tercer Informe, la Comisión abordó la cuestión de la aplicación de las sanciones disciplinarias por abusos cometidos por agentes del Estado en violación de los derechos humanos que no son proporcionales a la gravedad de la infracción cometida. El Código Disciplinario sólo consagra como faltas gravísimas sancionables con destitución en el cargo, el genocidio y la desaparición forzada de personas, dejando por fuera de este correctivo conductas tales como la tortura, las ejecuciones arbitrarias, los desplazamientos forzados, las violaciones al derecho a la libertad y las infracciones graves al derecho internacional humanitario.

56. En su respuesta, el Estado informó sobre la presentación de un proyecto de reforma al Código Disciplinario Único ante el Congreso de la República. Expresó que la reforma está motivada por la necesidad de adaptar la legislación disciplinaria a la evolución jurisprudencial, al texto de la Constitución de 1991 y a las obligaciones internacionales del Estado.

57. El proyecto mantiene como faltas gravísimas el genocidio y la desaparición forzada e incluye la tortura, las ejecuciones arbitrarias, los desplazamientos forzados, las violaciones al derecho a la libertad y las infracciones graves al derecho internacional humanitario como conductas merecedoras del máximo reproche disciplinario: la separación del cargo.

Asimismo, establece como sanción accesoria la inhabilidad general de cinco a veinte años para ejercer la función pública en cualquier cargo estatal.

58. El proyecto contempla la intervención de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos legalmente constituidas como sujetos procesales. El Estado ha señalado que estas organizaciones, dada su relación con las víctimas, se encuentran en una situación que les permite acceder a información útil para las investigaciones disciplinarias y el esclarecimiento de los hechos. De este modo se amplía la capacidad de intervención del quejoso, quien bajo el Código actual, sólo puede apelar la decisión de archivo de la investigación o los fallos absolutorios proferidos en favor de los investigados.

59. La Comisión considera la presentación de este proyecto como positiva y continuará atenta a la evolución del proceso legislativo que lleve a su aprobación y entrada en vigencia.

B. Los problemas relativos al respeto de las garantías judiciales

60. En su Tercer Informe, la Comisión señaló la existencia de altos índices de impunidad, así como una serie de problemas que afectan el funcionamiento de la justicia en Colombia. Concretamente, la Comisión se refirió a las consecuencias del juzgamiento de causas sobre graves violaciones a los derechos humanos presuntamente perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad, en el contexto de la justicia penal militar. Asimismo, identificó un número de factores que obstaculizan la protección efectiva de las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana por los tribunales ordinarios. A continuación se da cuenta de las recomendaciones formuladas y las medidas adoptadas por el Estado, tras la aprobación del Tercer Informe, con el fin de enfrentar estos problemas.

1. La transferencia de causas relativas a la violación de derechos humanos de la justicia militar a la justicia ordinaria

61. El Tercer Informe recomienda la adopción de medidas tendientes a garantizar que los casos que involucran graves violaciones de los derechos humanos no sean procesados por el sistema de la justicia militar. ([Capítulo V, Recomendación 6](#)). Concretamente, se recomendó que los órganos vinculados a la administración de justicia adopten las medidas dentro de su competencia para implementar cabalmente la jurisprudencia contenida en la Sentencia C-358 dictada por la Corte Constitucional el 5 de agosto de 1997 ([Capítulo V, Recomendación 7](#)).

62. El Estado ha señalado que la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales ha gestionado solicitudes de transferencia de casos a la justicia penal

ordinaria. La información proporcionada también revela que, a pesar de no ser sujeto procesal en los asuntos que adelantan las Unidades de Fiscalía que le están adscritas, la Fiscalía General de la Nación designó fiscales con el fin de evaluar proposiciones de colisión de competencias a pedido de la Procuraduría General de la Nación y personeros municipales en un número reducido de casos. Como resultado de estas gestiones, el Estado señaló que habían sido trasladados a la justicia ordinaria un total de 196 procesos penales por “conductas relacionadas, entre otras, con violaciones de derechos humanos”, y anexó la lista correspondiente.

63. La Comisión debe observar sin embargo que, tal y como ha ocurrido en el pasado, los datos consignados en la lista no revelan con claridad si las causas referidas verdaderamente se refieren a la investigación y juzgamiento de actos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos. De hecho, un importante número de ellas se refiere a la presunta comisión de los delitos de hurto (39); Ley 30/86, cohecho o falsedad (16); peculado (9); fabricación, porte y/o tráfico ilegal de armas o municiones (9); calumnias y/o injurias (3); abuso de confianza (2); extorsión (2); fuga de presos (2); daño en bien ajeno (1); incendio (1); atraco (1).

64. Lamentablemente el Estado no ha proporcionado información sobre el traspaso a la jurisdicción ordinaria durante el año 1999 de causas relativas a hechos sobre los cuales la Comisión ha considerado pertinente abrir un caso por la presunta violación de la Convención Americana. De hecho, durante 1999 se produjeron al menos dos hechos procesales que resultan por demás preocupantes y que se detallan a continuación.

65. En su Resolución N° 24/87 la Comisión declaró al Estado colombiano responsable por la detención, torturas y posterior ejecución extrajudicial de Luis Fernando Lalinde Lalinde, por parte de miembros del Ejército Nacional y recomendó se investigaran las violaciones y se juzgara a los responsables ante la justicia. Como respuesta, el 12 de octubre de 1990 el Comando de la Octava Brigada del Ejército asumió el conocimiento de la investigación. El 1° de septiembre de 1997 el representante del ministerio público solicitó al Tribunal Superior Militar que remitiera la causa a la jurisdicción ordinaria con base en lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-358 del 5 de agosto de 1997. El 27 de noviembre de 1997 el Tribunal Superior Militar se abstuvo de resolver la solicitud del traslado de la causa a la jurisdicción ordinaria, para que ella fuera adoptada por el Comandante de la Octava Brigada del Ejército Nacional. Éste, en su carácter de Juez de Primera Instancia, decidió cesar procedimiento en favor de los miembros del Ejército vinculados al proceso y el 6 de abril de 1999 el Tribunal Superior Militar confirmó la cesación de procedimiento en la causa por las graves violaciones cometidas contra el señor Lalinde.

66. Por otro lado, el 9 de septiembre de 1999 el Consejo de la Judicatura decidió la colisión de competencias planteada en la causa por la muerte de los señores Carlos Manuel Prada González y Evelio Antonio Bolaño Castro el 20 de septiembre de 1993 en Blanquicet, Antioquia, en favor de la justicia militar. La cuestión de la responsabilidad de agentes del Estado por la violación de la Convención Americana en los sucesos de referencia se encuentra pendiente de determinación ante la Comisión, que ya se ha pronunciado sobre la admisibilidad del caso.

67. Estos hechos procesales, sumados a la ausencia de medidas para trasladar a la justicia ordinaria otras causas relativas a casos pendientes ante la Comisión, continúan siendo preocupantes a la luz de las determinaciones sobre la imparcialidad e independencia de la justicia militar que la Comisión realizara en el Tercer Informe, y las recomendaciones correspondientes. La aplicación de las normas del Código Penal Militar aun vigentes, combinada con la falta de acatamiento de la sentencia C-358 de la Corte Constitucional persiste, y con ellas la violación de la protección judicial debida a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

2. La protección efectiva de las garantías judiciales por la justicia ordinaria

68. En su Tercer Informe, la Comisión formuló una serie de recomendaciones dirigidas a sanear la falta de eficacia en la administración de justicia por los tribunales ordinarios. Las recomendaciones se refieren concretamente a la infraestructura disponible para adelantar las investigaciones y el juzgamiento de hechos delictivos y los problemas en la falta de ejecución de órdenes de captura, así como a factores tales como el riesgo para la seguridad personal de los testigos y funcionarios judiciales involucrados en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos.

a. Los recursos destinados a la administración de justicia

69. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó se dotara de recursos financieros y humanos suficientes a la Fiscalía General de la Nación y, en particular, a la Unidad de Derechos Humanos ([Capítulo V, Recomendación 2](#)). También recomendó que se brindaran recursos y apoyo a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo ([Capítulo II, Recomendación 1](#)). En este sentido, el Estado ha informado que, a pesar de su situación deficitaria, el nivel de gasto público en el sector de justicia ha aumentado de \$149.843.197 en 1999 a \$172.691.502 para el año 2000.

70. Según ya se mencionara, el Estado ha apoyado la labor de la Unidad Nacional de Fiscalías de Derechos Humanos a través de la Vicepresidencia de la República, órgano

encargado de la cuestión de los derechos humanos en la esfera Ejecutiva. Concretamente, informó que la Vicepresidencia ha brindado apoyo logístico específico para el cumplimiento de las actividades de la Fiscalía y la Procuraduría en el esclarecimiento de ciertos casos relativos a violaciones a los derechos humanos. Así mismo, señaló que el Vicepresidente se encuentra adelantando gestiones tendientes a la obtención de recursos para el impulso de un grupo de investigaciones de violaciones de los derechos humanos.

71. La labor de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía ha sido ampliamente reconocida por la Comisión. Sin embargo, aun no existen indicios claros de que el apoyo recibido le permita sortear los obstáculos que enfrenta diariamente en materia de infraestructura y seguridad (ver sección IV.2 infra).

b. La eficacia de los órganos vinculados a la administración de justicia

72. En el Tercer Informe la Comisión recomendó al Estado la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar la oportuna ejecución de las órdenes de arresto impartidas por los fiscales y jueces contra personas vinculadas a la comisión de graves abusos a los derechos humanos, en particular a integrantes de grupos paramilitares ([Capítulo V, Recomendación 4](#)).

73. El Estado ha informado que mediante decreto 2429 de 1998 creó un Comité Especial de Impulso de Casos, orientado a coordinar las acciones del Gobierno, la Fiscalía y la Procuraduría en el esclarecimiento de un grupo de casos relevantes de violación de los derechos humanos. Además del apoyo brindado por la Vicepresidencia de la Nación (ver supra) el Estado ha informado que se encuentra en pleno diseño de un grupo de apoyo operativo, integrado por personal especializado, para apuntalar a la Fiscalía en la ejecución de órdenes de captura dirigidas contra miembros de grupos paramilitares o autodefensas.

74. En efecto, la Comisión tiene conocimiento de la existencia de varios comités de impulso de investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y entiende cuentan con el asesoramiento de órganos internacionales tales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Sin embargo, no le consta que tengan un impacto operativo significativo. Por el contrario, la Comisión continúa recibiendo información preocupante sobre las dificultades que los funcionarios de la justicia enfrentan en las investigaciones que involucran violaciones a los derechos humanos por parte de agentes del Estado o miembros de grupos paramilitares, especialmente en ciertas áreas del país, tales como el Departamento de Antioquia.

75. En lo que respecta a las violaciones a los derechos humanos cometidas por los agentes

del Estado, el Tercer Informe también hace referencia al papel de la Procuraduría General de la Nación en el impulso de los procesos correspondientes ([Capítulo II, Recomendación 3](#)).

76. El Estado informó que las investigaciones en caso de masacre, homicidio múltiple, desaparición forzada, torturas e infracciones graves al derecho internacional humanitario que llegan al conocimiento del Despacho del Procurador General de la Nación en el trámite de la segunda instancia han concluido en destitución, la sanción disciplinaria máxima. Sin embargo, sólo se ha dado cuenta de seis destituciones entre enero y noviembre de 1999, lo que, a juicio de la Comisión es una cifra sorprendentemente baja a la luz del número de violaciones perpetradas por agentes del Estado de manera directa o en colaboración con grupos paramilitares.

c. La seguridad de las personas que participan en el proceso de administración de justicia

77. La Comisión es consciente de los riesgos a la integridad física y psíquica a los que se encuentran expuestos los funcionarios judiciales, testigos, y víctimas que participan en los procesos penales y ha recomendado se adopten medidas para garantizar la seguridad de las personas que participan en la administración de justicia ([Capítulo V, Recomendación 5](#)).

78. En su respuesta, el Estado hace referencia a la continuación del Programa de protección y asistencia a víctimas, testigos, funcionarios e intervinientes en el proceso penal establecido por la ley 104 de 1993. El Estado ha reconocido, sin embargo, que el aumento en las demandas de protección y asistencia han rebasado la cobertura y capacidad técnica de este Programa y ha informado sobre la existencia de dos proyectos de cooperación técnica, actualmente bajo estudio, para enfrentar este problema. En primer término, un proyecto para el mejoramiento en la atención terapéutica, social y humanitaria de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso penal, el cual será presentado a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), con el apoyo del Gobierno de Canadá. En segundo término, un compromiso entre la Fiscalía General de la Nación y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para diseñar un sistema de protección para testigos y funcionarios de la Fiscalía.

79. Durante el último año, la Comisión ha continuado recibiendo información sobre personas vinculadas a la administración de justicia, víctimas y familiares de víctimas quienes, dada la gravedad de las amenazas, se han visto obligados desplazarse o incluso a abandonar el país ya sea por sus propios medios o con apoyo de entidades internacionales. La Comisión es consciente de las dimensiones del problema y las dificultades enfrentadas por el Estado, y espera que éste adopte las medidas necesarias para romper el círculo de

impunidad creado por quienes evaden la justicia mediante las amenazas y el amedrentamiento.

III. El desplazamiento forzado de personas

80. En su Tercer Informe, la Comisión abordó ampliamente el fenómeno del desplazamiento interno que en los últimos años ha afectado a más de un millón de personas. Este fenómeno, que continúa siendo utilizado como estrategia de control militar en el contexto del conflicto armado, es el resultado directo del terror causado por la comisión de graves violaciones de los derechos humanos más fundamentales y el derecho internacional humanitario. Según se señalara supra, sólo se han producido magros avances en la investigación y juzgamiento de estas conductas y los intentos de tipificar el desplazamiento forzado de personas en el código penal ha sido recientemente frustrado (ver sección II sobre administración de justicia y estado de derecho).

81. Durante 1999, 288.127 personas que integran aproximadamente 57.625 hogares fueron obligadas a huir durante 1999 por acción directa o indirecta, deliberada o no, de grupos paramilitares, guerrillas o fuerzas militares, en el marco de operaciones militares adelantadas en desarrollo del conflicto armado en Colombia. Durante este período se produjo un incremento de los éxodos en masa toda vez que el 31% de los desplazados, alrededor de 90.234 personas, organizaron su salida forzada en verdaderas marchas de supervivencia frente a las amenazas, los asesinatos, las masacres, los ataques aéreos y el miedo generalizado.

82. Los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca y Córdoba han sido, en ese orden, los más afectados por la llegada de población desplazada en 1999. Según señala el Informe de CODHES, mientras Cundinamarca, Antioquia, Santander y Córdoba presentan un permanente flujo de desplazados en los últimos cuatro años, los departamentos de Bolívar, Norte de Santander y Valle del Cauca han sufrido un importante incremento respecto de 1998. Esto se explicaría por la agudización del conflicto entre grupos armados disidentes y paramilitares en sus territorios.

83. El Estado considera como parte de su política oficial la intención de actuar frente al desplazamiento forzado; sin embargo, ha reconocido que en la práctica se ha topado con limitaciones institucionales, legales y operativas:
Esta problemática mostró la dispersión de responsabilidades al interior del Estado y la falta de coordinación, la debilidad de los sistemas de información, la precariedad para brindar atención humanitaria de emergencia y la dificultad en efectuar retornos y reubicaciones de

manera adecuada y articulada a proyectos de generación de ingresos sostenibles.

Asimismo ha manifestado que a pesar de que la prevención ha sido el componente principal de la política del Gobierno, ésta se ha dificultado dada la situación de conflicto armado.

84. Durante 1999 la coordinación y ejecución de las políticas en materia de desplazamiento forzado fue traspasada de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia a la Red de Solidaridad Social. Durante la transición fueron adoptados el Documento CONPES 3057 y el Plan Estratégico de la Red de Solidaridad para el período 2000-2002 y con ellos la creación de la Unidad Técnica Conjunta (UTC), como órgano técnico asesor de la Red de Solidaridad Social con apoyo de la Oficina de Enlace de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

85. El Documento CONPES 3057 fue aprobado el 10 de noviembre de 1999 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Este “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado” contempla la atención de los desplazados de manera coordinada e integral, tanto en materia preventiva como asistencial y reparatoria. El Estado considera que el plan responde a las necesidades de los desplazados y a los lineamientos internacionales en materia de atención y se propone reorganizar y simplificar el marco institucional, fortalecer los sistemas de información y mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención (sistema de alertas tempranas, mejoramiento de las condiciones de seguridad y transformaciones locales que permitan disminuir la vulnerabilidad de los habitantes), la protección, la atención humanitaria (conformando alianzas estratégicas entre el Estado, las ONGs y Agencias Internacionales), el retorno y la reubicación bajo condiciones socioeconómicas estables.

86. Asimismo, el Estado ha señalado que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) participa en el proceso de atención a la población desplazada desde el momento de la emergencia, durante la transición, el retorno o reubicación. El ICBF intenta dar respuesta a los aspectos relativos a la atención psicosocial de niños y familias y la seguridad alimentaria de la población desplazada, teniendo en cuenta la Convención de los derechos del niño y el texto de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

87. La Comisión analizará la aplicación efectiva y el impacto de la adopción de este marco conceptual en la temática del desplazamiento, en particular en las áreas de asistencia humanitaria, concientización de la población y los agentes del Estado y reasentamiento.

A. Asistencia humanitaria y protección de los desplazados

88. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó la ejecución de programas de asistencia humanitaria a los desplazados en los cuales se contemplen las reglas básicas de unidad familiar, alojamiento adecuado y salud e higiene ([Capítulo VI, recomendación 5](#)).

89. Según ya se adelantara, mediante el Decreto 489 de 1999 se trasladaron las funciones del Ministerio del Interior a la Red de Solidaridad Social (RSS). El Estado sostiene que la Red, que también se encuentra a cargo de la atención de otras problemáticas (ver infra), se encuentra presente en todas las regiones del país y brinda asistencia alimentaria, alojamiento temporal y atención en salud, junto con otras instituciones, en los municipios de Carmen de Bolívar, Mutatá, Turbo, Malambo, Dabeiba, Santa Fe de Bogotá, San Jacinto, Curumaní, Juradó, Bahía Solano, Cabuyaro, Cúcuta, Carmen de Chucurí, Ibagué, Roncesvalles, Buenaventura, Buga y Jamundí. El Estado ha informado asimismo que se han acordado convenios de cooperación con la Asociación de Scouts de Colombia para atención humanitaria en Santa Fe de Bogotá, y con la Cruz Roja Colombiana para asistir, inicialmente, a las ciudades de Medellín, Cali, Quibdó y Soacha. Asimismo, se encontraría en proceso de ejecución el establecimiento de una Red Nacional para la Atención Humanitaria Integral de Emergencia, integrada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia en desplazamientos masivos, centros de alojamiento de emergencia de carácter semi rural y Unidades de Atención y Orientación en las ciudades medianas y grandes receptoras de población desplazada.

90. Con relación al funcionamiento efectivo del esquema, la Comisión continúa recibiendo información que indica que persisten dificultades en la coordinación efectiva de las entidades del Estado comprometidas en la atención a la población desplazada. Asimismo, aun no se han puesto en marcha propuestas, como el Observatorio del Desplazamiento y la Red Nacional de Información, que impulsen sistemas de alerta temprana con capacidad de respuesta por parte del Estado.

B. La concientización de la población sobre el status de los desplazados

91. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó el desarrollo de campañas en las cuales se enfatice la calidad de población civil no combatiente de los desplazados, y por lo tanto no asimilable a las partes en el conflicto ([Capítulo VI, Recomendación 4](#)).

92. El Estado ha informado sobre la publicación y divulgación entre la población desplazada y las entidades gubernamentales de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en un esfuerzo conjunto entre la Red de Solidaridad Social y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Asimismo, la Red de Solidaridad Social, la Defensoría del Pueblo y la Vicepresidencia de la República coordinan

la ejecución de una estrategia de comunicaciones para la difusión y respeto a los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con la finalidad de sensibilizar a las comunidades y a los actores armados sobre el status civil, no asimilable a ninguno de los actores del conflicto, de la población desplazada. Asimismo ha señalado que la temática es también parte de la agenda de paz con los grupos armados disidentes.

93. No obstante esto, la Comisión ha tomado conocimiento que la campaña parece no haber llegado aun a todos los sectores del Estado, en particular a las fuerzas de seguridad. Al parecer continúan los señalamientos contra la población desplazada, a quienes se acusa de colaboradores de los grupos armados disidentes o se cuestiona su neutralidad y se reclama que operen como informantes de las fuerzas militares en el contexto del conflicto.

C. El reasentamiento de los desplazados internos

94. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó al Estado asegurar el reasentamiento o regreso de los desplazados a su lugar de residencia de manera voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad ([Capítulo VI, Recomendación 3](#)).

95. El Estado ha señalado que los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada en diversas regiones del país han estado acompañados por programas de producción, vivienda y seguridad alimentaria. Así mismo se ha delegado en la Red de Solidaridad Social la responsabilidad de la coordinación, el manejo de los recursos y el registro de la población desplazada con el fin de fortalecer la respuesta institucional al problema.

96. El Estado señala en su informe que se están desarrollando procesos de retorno bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social, tales como los de las comunidades de la cuenca del río Cacarica, en Riosucio (Chocó), las veredas El Diamante, Tolobá, Cascajal y el Divino Niño, del municipio de Tierralta; el corregimiento de Carmen de Cucú, en San Pablo; el municipio de Carepa; las veredas de Mesopotamia y Pueblo Nuevo, en Carmen de Atrato; y el corregimiento de Playón de Orozco, en el municipio de El Piñón.

97. El Estado ha destacado la experiencia de retorno de la cuenca del río Cacarica como la de mayor impacto. Sostiene que las familias salieron de su territorio hace 32 meses y actualmente se encuentran asentadas en Turbo y en los corregimientos de Bocas del Atrato y Bahía Cupica. Asimismo, que dicho programa de retorno consiste en un proyecto de vivienda; apoyo productivo sostenible ambientalmente; el mejoramiento de las condiciones de navegación de los ríos Perancho y Peranchito; el montaje de una casa de justicia como un

esquema de seguridad civil; y la titulación colectiva de su territorio por una extensión de 103.000 hectáreas.

98. En efecto, la Comisión está en conocimiento de la conclusión de un Acta de “Acuerdos parciales entre las comunidades desplazadas de la Cuenca de Cacarica asentadas provisionalmente en Turbo, bocas del Atrato y Bahía Cupica y el Gobierno Nacional”. Debe aclarar, sin embargo, que también cuenta con información que indica que esta comunidad de desplazados, cuya situación ha justificado el otorgamiento de medidas cautelares, continúa encontrándose en situación de riesgo con relación al accionar de los grupos paramilitares de la región y que durante el último año han continuado las amenazas y los actos de violencia contra sus miembros.

99. El Estado también informó que apoyó el retorno inmediato de cuatro mil personas provenientes de La Gabarra mediante el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, y el retorno de diez mil personas del sur de Bolívar que se desplazaron a Barrancabermeja. En este último caso, el Estado señaló que paralelamente al retorno se inició un proceso de concertación con la población involucrada, que dio lugar a la identificación conjunta de necesidades y acciones enmarcadas dentro de un plan de desarrollo regional.

100. En el caso del sur de Bolívar, la Comisión ha tomado conocimiento de que, a pesar de existir acuerdos de protección a los desplazados, la persecución de algunas personas desplazadas (como el caso de Edgar Quiroga, detallado supra y los desplazados en el puerto de Barrancabermeja) ha generado desconfianza y desplazamiento campesino hacia zonas selváticas.

101. El Estado sostiene que en los casos en que la población no ha podido retornar por razones de seguridad o porque ya se encuentra asentada en otras zonas rurales o urbanas, el INCORA ha adquirido predios de reubicación. Estas labores, que incluyen desarrollos productivos y soluciones de vivienda, se han adelantado en coordinación con el Ministerio de Agricultura, las entidades territoriales respectivas y el Comité Internacional de la Cruz Roja y se adelantan actualmente en Altamira, Jerusalén, San Marino, Ataco, Armero, Guayabal, Icononzo, Rioblanco y Roncesvalles.

102. El Estado ha informado que se han realizado visitas de verificación a nivel parlamentario, concretamente a través de la Comisión Sexta del Senado de la República, liderada por la senadora Piedad Córdoba, mediante la celebración de audiencias públicas en las que han participado miembros de instituciones del Estado relacionados con el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, ONGs nacionales e internacionales y

representantes de las autoridades regionales. En estas audiencias se les da seguimiento a los procesos iniciados por las comunidades de desplazados, se verifican sus condiciones de vida y el tipo de atención humanitaria que han recibido por las entidades estatales en los lugares de recepción de población desplazada.

103. Con relación a la promoción de acciones y medidas que permitan el acceso de la población desplazada a los programas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se ha atribuido al INCORA la responsabilidad de implementar procedimientos y programas especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, el registro de predios rurales abandonados por desplazados como mecanismo de protección que impida la enajenación de dichos bienes y el establecimiento de un programa que permita recibir tierra de propiedad de personas desplazadas como parte de pago de nuevos predios en otro lugar del país. El Estado ha reconocido, sin embargo, que sólo se ha cumplido parcialmente con este objetivo mediante acuerdos internos del INCORA. Sin embargo, pretende abordar nuevamente el problema a la luz de las recomendaciones del documento CONPES 3057.

104. La Comisión aprecia los esfuerzos del Estado para responder de manera institucional y coordinada al fenómeno del desplazamiento. Sin embargo, la continuación del fenómeno y el deterioro de la situación de los afectados indican que las medidas adoptadas resultan insuficientes frente a la magnitud del problema. Las políticas y los marcos conceptuales descritos requieren mayor apoyo político, técnico y financiero. Asimismo, según ha quedado demostrado por hechos recientes tales como los de La Gabarra, no se perciben avances significativos en cuanto al establecimiento de mecanismos confiables para garantizar la seguridad de las comunidades de desplazados durante el desplazamiento y el proceso de retorno y reasentamiento. La Comisión continuará observando el desarrollo de la situación, el cumplimiento con sus recomendaciones y el respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

IV. La situación de los defensores de derechos humanos

105. En su Tercer Informe, la Comisión expresó su grave preocupación por la situación de las personas que trabajan en pro del respeto de los derechos humanos en Colombia o en el esclarecimiento de las violaciones cometidas. Estas personas son víctimas de constantes amenazas, ataques contra su integridad física, secuestros e incluso ejecuciones extrajudiciales, en represalia por su labor. Este grupo de personas no sólo abarca a los defensores y los miembros de las organizaciones no gubernamentales sino que incluye a funcionarios del Estado tales como los miembros de la Unidad de Derechos Humanos de la Oficina del Fiscal General de la Nación, quienes se ven constantemente amenazados, así

como los personeros involucrados en tareas de derechos humanos al nivel local.

106. A continuación se da cuenta del cumplimiento con las recomendaciones que llaman al Estado a impedir los señalamientos emanados de sus propios agentes en contra de quienes trabajan por el respeto de los derechos humanos y el esclarecimiento de su violación. También se abordará el cumplimiento con la obligación de garantizar la seguridad de estas personas y la investigación y juzgamiento de los responsables por los actos de violencia cometidos en su contra.

1. Los señalamientos oficiales contra entidades del Estado y de la sociedad civil conectadas con la protección de los derechos humanos

107. En su Tercer Informe, la Comisión expresó su preocupación por el hecho de que ciertos funcionarios del Estado, en particular aquellos pertenecientes a las fuerzas de seguridad, formulan declaraciones que sugieran que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y sus miembros actúan indebidamente o ilegalmente cuando realizan actividades de protección y fomento de los derechos humanos. En este sentido, recomendó al Estado la adopción de medidas para aclarar ante la opinión pública de manera inequívoca la legitimidad e importancia de la labor de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en Colombia ([Capítulo VII, Recomendaciones 2 y 9](#)).

108. Al respecto, cabe señalar que el 28 de abril de 1999, el general Alberto Bravo Silva calificó a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como “terroristas internacionales”. A pesar de los reclamos de la sociedad civil no se produjo pronunciamiento aclaratorio alguno por parte del Comando de las FFAA.

109. Finalmente, el 9 de septiembre de 1999 la Presidencia de la Nación emitió la Circular N° 07 en la que ordena a los servidores públicos abstenerse de:

- a) cuestionar la legitimidad de las organizaciones de derechos humanos y de sus miembros,
- b) realizar afirmaciones que descalifiquen, hostiguen o inciten al hostigamiento a las mismas organizaciones y c) a emitir declaraciones públicas o privadas que estigmaticen la labor propia de esas organizaciones.

La Comisión considera esta medida como un gesto positivo. Sin embargo, hechos recientes ponen en seria duda la voluntad del Gobierno para asegurar el cumplimiento estricto de esta directiva

110. Concretamente, el 3 de diciembre de 1999 el segundo comandante del Ejército Nacional, Néstor Ramírez Mejía señaló en el foro sobre Colombia organizado en Miami por

la Fundación Cubano - Americana y Tradición Familia y Propiedad (TFP):

Se nos exige responder a hechos que corresponde enfrentar a la Policía Nacional, pero no podemos sustraernos o mostrar mala voluntad, tenemos que aceptarlo. Y, finalmente, lo que tiene mayores limitantes para nosotros, es defendernos de los infiltrados de la subversión en la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, en la Procuraduría y respaldados por algunas organizaciones internacionales y nacionales que nos hace muchísimo daño [..] las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, desinformadas o infiltradas son tan peligrosas como los mismos guerrilleros.

111. Como respuesta, el Fiscal General Alfonso Gómez Méndez y el Procurador General Jaime Bernal Cuéllar manifestaron públicamente que las declaraciones del comandante Ramírez Mejía ponían en peligro la vida de los miembros de las dos instituciones y solicitaron la intervención del Poder Ejecutivo. El Presidente de la República respondió: “Deploro las declaraciones del General Néstor Ramírez, si ellas se produjeron en la forma como ustedes lo afirman”. Además, consideró que declaraciones posteriores de Ramírez sobre su exposición en Miami aclaraban las inquietudes de ambos funcionarios. Dejó en manos del Procurador y del Fiscal General de la Nación adelantar o no un proceso penal o disciplinario al segundo comandante del Ejército Nacional.

112. Asimismo, un número de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos solicitó una aclaración al Presidente y al comandante de las FFAA, sin que al parecer se haya obtenido una reacción contundente en aplicación de la mencionada Circular. El 14 de diciembre de 1999 el Presidente habría acusado recibo de la comunicación, informando que sería enviada al Ministro de Defensa Nacional “para su conocimiento y estudio” sin hacer ninguna referencia a las declaraciones del general Ramírez, ni a los compromisos del Gobierno de luchar contra los grupos paramilitares. Por su parte, Fernando Tapias Stahelin, comandante general de las Fuerzas Militares, respondió a la comunicación de las organizaciones de derechos humanos afirmando que las Fuerzas Militares reconocen la importancia de las organizaciones no gubernamentales y acatan la Directiva Presidencial N° 07 del 9 de septiembre de 1999, pero no hizo mención de las declaraciones del General Ramírez.

113. La Comisión otorga la más alta importancia a la tarea de los defensores de derechos humanos y a las entidades vinculadas a la administración de justicia y debe expresar su preocupación frente a la reacción del Poder Ejecutivo ante las declaraciones emanadas de miembros de las FFAA. Estos señalamientos por parte de altos miembros del Ejército, sumados a la falta de un rechazo inequívoco por el Gobierno, ponen en grave peligro la vida de las personas aludidas.

114. Los términos de la reacción del Poder Ejecutivo pueden ser interpretados como falta de respaldo a la labor que órganos como la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación realizan en cumplimiento de la ley y en favor de la vigencia del estado de derecho. Asimismo, multiplican el riesgo a que se ven sometidos defensores de derechos humanos y los integrantes de las organizaciones que trabajan en Colombia. La Comisión continúa gravemente preocupada por la situación y reitera la urgente necesidad de adoptar medidas concretas y eficaces para sancionar a quienes señalan prácticamente como enemigos del Estado a quienes trabajan por la justicia y los derechos humanos.

2. Las amenazas y los actos de violencia contra quienes trabajan por los derechos humanos o la justicia

115. En su Tercer Informe, la Comisión recomendó al Estado emprender la investigación, juzgamiento serio y efectivo de los incidentes de violencia contra quienes trabajan por los derechos humanos y la sanción de los responsables como medio fundamental para prevenir la reiteración de incidentes violentos. Estas medidas también deben incluir a los funcionarios del Estado que investigan la comisión de violaciones a los derechos humanos ([Capítulo VII, Recomendaciones 3 y 10](#)).

116. El Informe del Estado señala que se ha fortalecido el programa de protección a testigos y personas amenazadas del Ministerio del Interior. Este programa actualmente atiende y da curso a las solicitudes de protección de los defensores de derechos humanos a través del Comité de Evaluación de Riesgos del Programa de Protección a Testigos y a Personas Amenazadas. Este Comité coordina la adopción de las medidas urgentes con el apoyo de la Dirección General de la Policía Nacional y, de ser necesario, las FFAA y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). La Comisión entiende que, en la actualidad, el presupuesto de este programa asciende a aproximadamente seiscientos millones de pesos colombianos (US\$ 250.000) lo que no puede considerarse como una suma adecuada o realista a la luz de la envergadura del elevado riesgo que enfrentan estas personas.

117. El Estado informó que en diciembre de 1999, se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 y se reglamentó el programa de protección a personas que se encuentran en situación de riesgo por causas relacionadas con la violencia política e ideológica o con el conflicto armado interno, incluyendo a personas amenazadas con relación a casos de violación de los derechos humanos. Adicionalmente la Ley General de Presupuesto contempla un rubro de aproximadamente \$1.400.000.000 para prevención y protección de derechos humanos, asignados a la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

118. Durante 1999 y lo que va de 2000, la Comisión ha recibido numerosas solicitudes de medidas cautelares por parte de personas dedicadas a la promoción de los derechos humanos en Colombia. Se trata de defensores, miembros de organizaciones de la sociedad civil e incluso funcionarios del Estado, tales como personeros, que son objeto de amenazas, atentados y/o señalamientos como colaboradores de alguna de las partes en el conflicto armado. La Comisión ha adoptado medidas de distinto tipo para responder a estos llamados urgentes y las veces que ha recurrido formalmente al Estado ha recibido respuesta, con distintos niveles de eficiencia y diligencia.

119. La Comisión se encuentra particularmente preocupada por la situación de los señores Edgar Quiroga, vocero del éxodo campesino del Magdalena medio, y Gildardo Fuentes, quienes el 28 de noviembre de 1999 habrían sido interceptados por unidades del batallón 45 Héroes de Majagual a la altura de la Vereda La Placita, Corregimiento Cerro Azul del Municipio de San Pablo. Según información brindada por testigos presenciales, los detenidos habrían sido atados a un árbol y torturados. El 29 de noviembre de 1999 la Comisión solicitó la adopción de medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física de estas personas. Pocos días después, tomó conocimiento de un comunicado de las Autodefensas Unidas de Colombia donde se señala al señor Edgar Quiroga, de reconocida trayectoria como defensor de derechos humanos, como “terrorista del ELN”. A pesar del otorgamiento de medidas cautelares, la Comisión no ha vuelto a tener noticia del paradero de Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes.

120. La situación referida es sólo un ejemplo del riesgo al que se encuentran expuestas las personas que trabajan por los derechos humanos en Colombia. La continua exposición a amenazas, señalamientos y atentados, ha forzado a estas personas a desplazarse internamente e incluso abandonar el país y su valiosa tarea. Aparentemente en Departamentos como el de Antioquia ya no existen defensores de derechos humanos con asentamiento permanente en pequeños municipios, debido a que han quedado desprotegidos ante la presencia paramilitar y la inacción de las autoridades civiles o de Policía.

121. Con relación a las investigaciones por el asesinato de defensores de derechos humanos, el Estado ha informado que se han proferido resoluciones de acusación en los casos de Mario Calderón y Elsa Alvarado, Jesús María Valle Jaramillo, Eduardo Umaña y el sindicalista Jorge Luis Ortega. Así mismo, señaló que algunos de los casos mencionados están siendo objeto de especial seguimiento por parte de la Comisión Especial de Impulso, creada mediante el Decreto 2429 de 1998. La Comisión continuará atenta al progreso de estas investigaciones, su pertinencia con relación a los hechos y a los presuntos responsables, y su efectividad. Cabe señalar también que durante 1999 fueron asesinados

siete miembros del Comité Técnico de Investigaciones (CTI) de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía. Asimismo, ha tomado conocimiento de que existen más de cien fiscales amenazados y que algunos de ellos ha debido abandonar el país. Esta situación no puede sino continuar contribuyendo a los altos niveles de impunidad que se verifican en Colombia.

122. A pesar de las medidas adoptadas por el Estado para brindar protección a las personas amenazadas y la tarea de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía para esclarecer los casos arriba mencionados, la Comisión continúa profundamente preocupada por la situación de vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y las personas que trabajan por la justicia en Colombia.

V. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la situación de los niños, las mujeres, las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas

123. En su Tercer Informe, la Comisión señaló el deterioro de los últimos años en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia donde, a pesar de algunos esfuerzos importantes por parte del Gobierno, persiste un estado de desigual distribución de riqueza que repercute seriamente en el respeto de los derechos humanos.

124. En su respuesta, el Estado se refirió a los programas y acciones adelantados por el Gobierno Nacional en materia de desarrollo social y económico de la población. Estos planes derivan del Plan Nacional de Desarrollo y en algunos casos la supervisión de su ejecución depende de la llamada Red de Solidaridad Social y la Consejería de Política Social. El Estado ha reconocido que la combinación de factores como el conflicto armado, el narcotráfico y la debilidad de la presencia del Estado en muchas zonas del país, restringen en forma considerable las posibilidades de un goce pleno de los derechos humanos, la política de derechos humanos, concilia las acciones propias a desarrollar en este campo con aquellas relacionadas con el proceso de paz.

125. En este sentido el llamado “Plan Colombia” presenta un conjunto de estrategias para la recuperación de las responsabilidades centrales del Estado. Estas estrategias estarían dirigidas a la promoción de la democracia, el monopolio de la aplicación de la justicia, la integridad territorial, la generación de condiciones para el empleo, el respeto por los derechos humanos, la preservación del orden público y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

126. La Comisión nota que durante 1999 los niveles de desempleo alcanzaron al 20% de la población activa. A esto se suman las consecuencias que el conflicto armado ha traído para

ciertos sectores. En primer lugar, los desplazados internos, quienes dada su situación no logran sumarse al aparato productivo del país. En segundo lugar, los líderes obreros, quienes han sido abiertamente señalados y amenazados por ejercer sus derechos sindicales. En todo caso, la Comisión seguirá con interés el desarrollo de estos planes y su impacto en el cumplimiento de sus recomendaciones.

127. A continuación se abordarán algunos aspectos de la situación de los niños, las mujeres, las comunidades indígenas y las comunidades afrocolombianas a la luz de las recomendaciones emitidas por la Comisión en su Tercer Informe.

1. La situación de la niñez

128. El Tercer Informe se ocupa de la situación de los niños de la calle, los niños que trabajan –con frecuencia en condiciones insalubres o peligrosas y sin adecuadas remuneraciones o prestaciones— y que no reciben instrucción escolar, y las deficiencias de la legislación vigente. Asimismo, la Comisión se refirió al fortalecimiento de los programas creados para proteger a los niños de la participación en el conflicto armado interno y la reevaluación del sistema de reclutamiento de las fuerzas de seguridad, teniendo en cuenta la protección que debe acordarse a los menores.

129. Con relación a la educación de los menores, el Estado ha informado que ha puesto en marcha el “Plan de Desarrollo Educativo para Construir la Paz (1999-2000)”. El plan contempla la ampliación del acceso y la permanencia en las escuelas, buscando crear mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad. En este sentido, la Comisión debe señalar que las cifras presentadas por la Defensoría del Pueblo con relación a los menores fuera del sistema escolar han ascendido a 3,2 millones para 1999. Las proyecciones para el año 2000 indican que quedarán sin este servicio fundamental otros 1,5 millones de niños como resultado de la crisis económica.

130. Con relación al impacto del conflicto armado, el Estado ha informado que el ICBF ha formulado el proyecto Niñez, familia y conflicto armado, que tiene como propósito proteger la niñez y la familia en el marco de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, donde se define como prioritaria la atención a la población desplazada y a los niños desvinculados del conflicto armado. En noviembre de 1999 se habría puesto en funcionamiento el servicio de atención especializada para niños desvinculados del conflicto armado, el cual brindará atención a esta población.

131. De acuerdo con el último informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

(UNICEF), el 86% de los hogares desplazados están compuestos por población infantil, y el aumento de niños desplazados por la violencia se ha dado particularmente en 1998 (190.200) y 1999 (176.800). La Comisión nota que, además de las consecuencias propias del desplazamiento, los niños que viven esta situación tienen que afrontar otro tipo de problema, por ejemplo, la imposibilidad de los 24.293 niños desplazados en Bogotá de ir a las escuelas. Por lo anterior, se hace necesario fortalecer e implementar programas especiales de atención a la población infantil desplazada por la violencia, con miras a dar cumplimiento efectivo a la recomendación.

132. La Defensoría del Pueblo, ha indicado que existen 6000 menores vinculados a los grupos armados y la Defensora Delegada para la Mujer, la Niñez y los Ancianos ha manifestado que siete millones de niños viven en la pobreza absoluta, lo que los hace particularmente vulnerables al reclutamiento¹⁰⁵. Conforme al registro del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sólo 174 menores en todo el país figuran como desvinculados de los grupos armados entre 1996 y 1999. Esto es indicativo de la ausencia de un programa efectivo para proteger a los menores involucrados en el conflicto.

133. En su Tercer Informe, la Comisión expresó que toda vez que los grupos armados disidentes y los grupos paramilitares incorporan a niños menores de 15 años a sus filas, actúan en violación de las disposiciones expresas del derecho internacional humanitario. Aunque en su momento tanto grupos ilegales como grupos armados disidentes sugirieron estar dispuestos a negociar la exclusión de niños del conflicto armado, la Comisión ha tomado conocimiento de que líderes de las FARC han señalado públicamente que continuarán reclutando menores mientras duren las hostilidades. La Comisión lamenta y condena el hecho de que los grupos armados disidentes continúen con esta práctica ilegal.

2. La situación de los derechos de la mujer

134. En su Tercer Informe, la Comisión se refirió a la discriminación por género en el empleo, la educación y la participación en los asuntos públicos. También se refirió a los alarmantes niveles de violencia sexual y doméstica en Colombia.

135. El Informe del Estado indica que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ha impulsado una serie de reformas legislativas destinadas a la mayor protección a las mujeres víctimas de la violencia sexual, física y psicológica.

Concretamente señala que se logró el aumento de las penas en delitos como acceso carnal violento, acceso carnal con persona incapaz de resistir, y en general, todos los delitos contra la integridad sexual de las personas, en donde las víctimas más comunes son las mujeres.

136. En efecto, la Comisión entiende que en el mes de diciembre de 1999 el Congreso aprobó un proyecto de ley de reforma al Código Penal que incluía la tipificación de las conductas de acceso carnal violento, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, dentro del contexto del conflicto armado. Sin embargo, corresponde aclarar que el Presidente de la República objetó varios artículos del Código, lo cual ha retrasado su sanción y entrada en vigencia.

137. El Estado también señaló en su respuesta que la ley 294 de 1996 sobre prevención, remedio y sanción de la violencia intrafamiliar se encuentra en proceso de reforma. El Estado ha señalado que la reforma busca brindar protección más accesible a las mujeres y niños víctimas de este fenómeno a través de la transferencia de competencia a los defensores o comisarios de familia y en caso de ser pertinente, otorgando la facultad de dictar medidas preventivas en el momento en que se presente violencia intrafamiliar.

138. En su Tercer Informe, la Comisión se refirió en términos positivos a la ley 294 de 1996 que tipifica el maltrato, la restricción de libertad física, y la violencia sexual entre cónyuges como delitos de violencia intrafamiliar, y contiene un mecanismo ágil para la protección de las víctimas. Bajo el régimen vigente, el conocimiento de la solicitud de la medida de protección le correspondió en virtud de la ley 294 a los jueces de familia. La Comisión entiende que esta norma ya ha sido modificada por la ley 575 del 2000 cuyo elemento central es el traslado de competencia para el conocimiento de la medida de protección de los Jueces de Familia a los Comisarios, que se desempeñan como funcionarios administrativos.

139. La Comisión ha recibido información que indica que este traslado de competencia a la autoridad administrativa para el conocimiento de la medida de protección no necesariamente obedece a la evaluación del impacto de la ley sino a la necesidad de descongestionar los despachos judiciales.

140. La Comisión continuará monitoreando el impacto que la reforma de esta norma traiga sobre su aplicación efectiva y el cumplimiento con el deber de administrar justicia de manera adecuada en casos de violencia intrafamiliar. Asimismo, continuará atenta a la aprobación efectiva del Código Penal con relación a las áreas que afectan a la mujer.

3. La situación de las comunidades indígenas

141. En el Tercer Informe, la Comisión se refirió a la problemática del reconocimiento y otorgamiento de títulos sobre tierras indígenas y sus recursos naturales. La Comisión recomendó, entre otras cosas, que se asegurara a las comunidades indígenas un efectivo

control de sus resguardos u otras tierras comunitarias, sin interferencia de quienes procuran mantener o asumir el control de esos territorios a través de la violencia o cualquier otro medio en detrimento de los derechos de las poblaciones indígenas.

142. El Estado ha señalado en su respuesta que a noviembre 25 de 1999, había constituido 509 resguardos en beneficio de 64.378 familias integradas por 344.659 indígenas, y una reserva indígena. El territorio entregado en calidad de resguardo tiene un área total de 30.414.096 hectáreas. Asimismo, la Comisión ha tomado conocimiento durante 1999 de la asignación de territorio al resguardo de la tribu Uwa.

143. Sin embargo, la Comisión ha recibido información que indica que el otorgamiento de títulos de propiedad sobre la tierra a las comunidades indígenas continúa siendo lento e ineficiente. Se ha señalado que el problema se ha agudizado, entre otras razones, por el reciente proceso de reestructuración del INCORA, entidad encargada de llevar a cabo la titulación de las tierras. Uno de los ejemplos es el retardo en el cumplimiento de los acuerdos con las comunidades indígenas Paeces del Cauca.

144. Con relación a los episodios de violencia que afectan a los pueblos indígenas dentro de sus propios resguardos, el Estado ha expresado que se encuentra coordinando acciones a través del Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y sus distintas subcomisiones con los diferentes organismos de seguridad, control e instancias del nivel ejecutivo para generar acciones que neutralicen dichas acciones.

145. La Comisión continúa recibiendo información y denuncias, en algunos casos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), sobre la situación de violencia y en algunos casos desplazamiento, de familias y comunidades indígenas. La situación de las comunidades de Karagabi y Kiparadó, durante los intentos de recuperación del control militar sobre el Alto Sinú en enero de 1999, constituyen un ejemplo de esta situación.

146. Como es de público conocimiento, la comunidad Embera-Katío ha sido golpeada por la violencia paramilitar durante el período bajo estudio. Alejandro Domicó Domicó fue ejecutado el 1° de febrero de 1999 en el municipio de Tierralta por las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y Lucindo Domicó Cabrera, integrante del Cabildo Mayor del Río Sinú y Río Verde y vocero en el proceso de negociación con la Empresa URRRA, fue asesinado el 24 de abril de 1999, en el municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, por presuntos paramilitares.

147. La Comisión continúa gravemente preocupada por la situación de seguridad de estas comunidades, que aparecen indefensas ante el accionar de los actores en el conflicto

armado. La Comisión urge al Estado para que adopte medidas efectivas y especiales de protección con relación a esta porción de la población civil.

148. En su Tercer Informe, la Comisión también recomendó asegurar el proceso de consulta con las comunidades indígenas antes de autorizar la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus tierras. El Estado también debe garantizar que la explotación de los recursos no cause daños irreparables a la identidad y derechos religiosos, económicos o culturales de las comunidades indígenas.

149. El Estado señaló que el derecho de consulta para cualquier proyecto o actividad que pueda afectar a estas comunidades ha sido reglamentado mediante el Decreto 1320 de 1998. Asimismo, apuntó que las comunidades indígenas han sido asistidas por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en estos procesos. Según el Estado, se han realizado más de 100 consultas con el Ministerio del Medio Ambiente que han permitido “distensionar los conflictos que se han generado por la expectativa del desarrollo de algunos proyectos. Igualmente, se han presentado en algunos casos, diferencias entre las partes que han retrasado proyectos pero que se les ha dado solución mediante mecanismos de concertación y diálogo, algunas con resultados excelentes, otras cruzadas por conflictos”.

150. Con relación a esta cuestión, como es de conocimiento público, durante 1999 se han producido una serie de incidentes y demostraciones por los aborígenes Uwa y Embera Katío, en los que se han producido pérdidas de vidas. Los incidentes demuestran el descontento de esas comunidades, o por lo menos de gran parte de sus miembros, con la asignación de territorios para la explotación de recursos naturales, la expedición de licencias ambientales a empresas privadas y la transparencia de los procesos de consulta.

151. La Comisión entiende que los tribunales colombianos se han pronunciado sobre la compatibilidad de las medidas adoptadas por el Estado con sus obligaciones conforme al derecho interno e internacional y continuará observando la situación, no sólo a la luz de las recomendaciones del Tercer Informe sino también de las denuncias recibidas.

4. La situación de las comunidades afrocolombianas

152. En su Tercer Informe, la Comisión señaló las deficiencias de la infraestructura en salud, educación, vivienda y bienestar general en las zonas habitadas por estas comunidades y los efectos del artículo Transitorio 55 de la Constitución de 1991 en el sentido de reparar el maltrato histórico a esta población. La Comisión recomendó la plena implementación de las disposiciones de la Ley 70/93, adoptada en 1993, para mejorar su situación y status jurídico.

153. En esta oportunidad, la Comisión nota que el Informe del Estado, a pesar de referirse a las comunidades afrocolombianas, no incluye información específica sobre la adopción de medidas concretas para abordar las preocupaciones de la Comisión. La CIDH llama al Estado a adoptar medidas para dar cumplimiento a sus recomendaciones emitidas en el Tercer Informe con relación a la situación de las comunidades afrocolombianas.

VI. Conclusiones

154. La Comisión agradece la colaboración del Estado en el proceso de seguimiento y toma nota de sus expresiones con relación al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el Tercer Informe. Al mismo tiempo, debe señalar que la información recibida de diversas fuentes con relación a las violaciones de los derechos humanos en Colombia desde la aprobación del Tercer Informe indica que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para restablecer el respeto de los derechos fundamentales en su territorio.

155. La Comisión se encuentra sumamente preocupada por el aumento de la violencia en Colombia, tanto por los grupos armados disidentes como por las Autodefensas. Las fuerzas paramilitares han intensificado sus ataques bestiales contra la población civil, en particular contra los ciudadanos más vulnerables y/o expuestos: las comunidades desplazadas, las comunidades indígenas, los defensores de derechos humanos e incluso los funcionarios del Estado que trabajan por la justicia.

156. En su Tercer Informe, la Comisión se pronunció sobre los vínculos entre miembros de las fuerzas de seguridad y grupos ilegales en Colombia, los grados de cooperación en la comisión de actos que constituyen violaciones a los derechos humanos y/o son incompatibles con el derecho internacional humanitario, y la responsabilidad del Estado. La información recabada indica que estas vinculaciones persisten y que incluso se habrían fortalecido.

157. Lamentablemente, la libertad con la que los grupos paramilitares y las Autodefensas continúan operando en la totalidad del territorio, y los elevados y crecientes niveles de violencia que continúan causando el desplazamiento forzado, sugieren que los intentos del Estado por combatirlos, dismantelarlos y desarmarlos están lejos de ser exitosos.

158. Los altos niveles de impunidad persisten, entre otros motivos, por obra del continuo juzgamiento de violaciones a los derechos humanos por la justicia militar (a pesar de los recientes esfuerzos legislativos), las prácticas judiciales que rodean la asignación de competencias, y la violencia o los señalamientos contra quienes investigan o denuncian violaciones a los derechos humanos.

Informe de seguimiento de las recomendaciones de la CIDH en su Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1999)

159. Por último, la Comisión desea reiterar su pedido a las partes en el conflicto armado para que a través de su estructura de mando y control, respeten, ejecuten y hagan cumplir las normas que rigen las hostilidades, consagradas en el derecho internacional humanitario, con especial énfasis en las normas que brindan protección a los civiles. En los casos en que aún existen luchas internas, la Comisión ha subrayado la necesidad de observar las normas básicas del derecho internacional humanitario con el fin de evitar cualquier acto que pueda dificultar en forma innecesaria el regreso a la paz y la reconciliación

[\(Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 3, cap. V, Colombia, párrs. 1-159\).](#)

Véase además las recomendaciones

[E/CN.4/1995/50/Add.1, párrs. 130-131](#); citadas en el capítulo 2;

[E/CN.4/1997/34, párrs. 121-122](#); referidas en el capítulo 7;

[A/54/409, párr. 90](#), contenida en el capítulo 19.