

VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL Y LIBERTAD PERSONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

99. En el mismo sentido, la Comisión ha subrayado que el derecho internacional humanitario no prohíbe disparar contra combatientes enemigos o darles muerte cuando no han depuesto las armas o no han quedado fuera de combate y, en consecuencia, que la muerte de un combatiente en tales circunstancias no constituye una violación del derecho a la vida. Al mismo tiempo, el derecho internacional humanitario sí protege hasta cierto punto la vida de los combatientes o la manera en que pueden ser legítimamente privados de su vida, restringiendo los medios y métodos de guerra que las partes en un conflicto armado pueden utilizar para librar la guerra. Ello incluye, por ejemplo, restricciones al uso o la prohibición de ciertas armas que causen sufrimiento innecesario, como los gases tóxicos o las armas bacteriológicas¹⁷⁸.
100. Las normas que rigen los medios y métodos de guerra en el contexto del derecho internacional humanitario también protegen la vida de los civiles y a los combatientes que se han rendido o han quedado *hors de combat* por haber sido heridos, estar enfermos, haber sido detenidos o cualquier otra causa, y prohíben los ataques contra estas categorías de personas¹⁷⁹. A este respecto, la Comisión ha especificado que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Desapariciones forzadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

105. La CIDH observa que, de acuerdo a lo informado por el Estado, si bien la implementación de dicha plataforma se inició en el año 2007, Colombia “no ha finalizado el ingreso de información y actualmente en el marco de la normatividad vigente (Ley 975 de 2005, Ley 1408 de 2010, Ley 1448 de 2011) y procesos interinstitucionales para la identificación de cadáveres [...] los familiares de personas desaparecidas a nivel nacional e internacional reportan los casos de manera permanente”¹⁹⁶.

106. El Estado también señaló que las estadísticas oficiales del SIRDEC permiten evidenciar el “comportamiento del fenómeno [de desapariciones forzadas] en los últimos años”¹⁹⁷. En ese sentido, destacó que “desde el año 2007 hay una tendencia decreciente en los casos de desaparición forzada reportados en el SIRDEC, de 630 reportes para ese año a 133 reportes para el año 2012”, lo que correspondería para este último período al 1.7% del total de 7.500 reportes de desaparición registrados por el SIRDEC en el 2012¹⁹⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Ejecuciones extrajudiciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Mecanismos de protección

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

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

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

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

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

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

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

1. Marco normativo en materia de protección

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

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

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

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

²⁸⁷ Ley 1448, art. 31.

²⁸⁸ Ley 1448, art. 31, parágrafo 2.

²⁸⁹ Ley 1448, art. 31, parágrafo 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Valoración del Riesgo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Implementación de medidas materiales de protección y su idoneidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

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